J. J. CARRERAS ARES, *ed.*

EL ESTADO ALEMAN (1870-1992)

que nació entre 1866 y 1871 ha sido considerado, sucesivamente, como una forma específicamente alemana de Estado, o como «un compromiso de poder dilatorio» irremisiblemente bloqueado. La reciente historiografía alemana no ha vacilado en responsabilizarle, en diversas medidas, de la fragilidad del Estado republicano e incluso de lo que vino después. El nuevo camino emprendido tras 1945 significó el establecimiento de una nueva continuidad, mediante la invocación de determinadas tradiciones de la propia historia, hasta entonces, en su mayoría, no dominantes.

AYER

5*1992

J. J. CARRERAS ARES, *ed.*

EL ESTADO ALEMAN (1870-1992)

Wolfgang Bauer
Eckart Kehr
Wolfgang J. Mornrnsen
Reinhard Rürup
Peter Hüttenberger
Lothar Call

MARCIAL PONS
Madrid, 1992

Números publicados:

1 Miguel Artola, *Las Cortes de Cádiz.*
2 Borja de Riquer, *La historia en el 90.*
3 Javier Tusell, *EL sufragio universaL.*
4 Francesc Bonamusa, *La HueLga generaL.*

La eorrespondencia relativa a la Asociación de Historia Contemporánea y sus publicaciones deben dirigirse a la Secretaría de ABC, Departamento de Historia Contemporánea, Universidad Autónoma de Madrid, Cantoblanco, 28040 MADRID.

Todas las peticiones, tanto de suscripciones corno de ejemplares sueltos, han de dirigirse a:

Marcial Pons
Librero
Plaza del Conde del Valle de Suchil, 8
28015 MADRID

ISBN: 84-87827-04-7
Depósito legal: M. 10.382-1992

Fotocomposición e impresión: Closas-Orcoyen, S. L.
Polígono Igarsa. Paracuellos de Jarama (Madrid)

Indice

Introducción

Juan José Carreras Ares

«Yo quiero la Monarquía, quiero un gobierno independiente aceptable, porque es el único que garantiza la libertad política en lo espiritual y en lo económico. Lo quiero porque ha sido la autonomía de los gobiernos monárquicos respecto a los intereses del dinero lo que ha hecho que los alemanes vayamos en cabeza de la política social. Yo no quiero un desgobierno de parlamentos y partidos, que produce el apestamiento político de toda la vida nacional.»

Tomas MANN
Confesiones de un apolítico (1914)

La cita que encabeza estas líneas no debe interpretarse como una síntesis de la idea alemana del Estado, pero sí caracteriza el sentimiento de muchos alemanes, y no de los menos importantes, durante el *Kaiserreich* e incluso durante la República de Weimar: «para muchos alemanes, la introducción de gabinetes presidencialistas desde 1930 les pareció un esperanzador camino de resucitar la vieja manera de gobernar de la monarquía» [1]. La latencia de la herencia monárquica, que se reflejaba en una concepción dualista de Estado y so-

1 ELLWEIN, Th.: *Das Erbe der Monarchie in der deutschen Staatskrise*, Munich, 1954, pp. 333-34.

ciedad, yen la confianza en la administración como representante de los intereses generales, responde a sentimientos arraigados, viene de lejos, y tardó en desaparecer.

Pero, aquí, para empezar, conviene recordar que la idea de que la nación alemana, Alemania como *Kulturnation,* necesitaba un Estado, Alemania como *Staatsnation,* es una idea que sólo se impone a partir de las guerras napoleónicas, especialmente tras la catástrofe que supuso la batalla de lena de 1806, tal como ha mostrado clásicamente Meinecke [2]. De esta manera, a la luz de un nuevo momento histórico, Hegel será más terminante que Pufendorf hacía siglo y medio. Las tres redacciones sucesivas de su trabajo sobre la Constitución alemana comienzan todas con la misma frase lapidaria, «Alemania ya no es un Estado», «ya no se discute sobre el concepto al que corresponda la Constitución alemana, continúa, y lO que no puede ser concebido no existe» [3]. Y este problema de la construcción del Estado es el que comienza tratando Wolfgang Sauer, politólogo de Berlín, especializado en la época de Weimar, en un artículo varias veces reproducido y siempre citado a partir de su aparición en 1962. Sauer analiza las sucesivas etapas que culminan con la fundación del Segundo Imperio. Su conclusión es significativa del giro historiográfico que se anunciaba en Alemania en los primeros sesenta: «La constitución del Estado nacional alemán era tan irregular y monstruosa como la del viejo imperio», y en los últimos años de la era Bismarck la crisis permanente se había instalado en un sistema que, a la larga, no tendría más salida que la plena parlamentarización o la instauración de una dictadura plebiscitaria.

Para valorar un juicio tan negativo del Estado nacido entre 1866 y 1871, conviene tener en cuenta lo que este Estado había significado para la historiografía alemana, no sólo antes, sino incluso después de 1918. En un gremio predominantemente conservador, donde a lo más, por expresarnos como Meinecke, había republicanos de razón, pero siendo monárquicos de corazón, la catástrofe final había significado todo menos un revulsivo para recapitular críticamente la his-

[2] MEINECKE, FRIEDERICH, *Wellbürgerlum und NaLionalslaal,* de 1907, ahora en *Werke,* V, Munieh, 1962.

[3] Sobre las ideas de Pufendorf, el artíeulo de Saucr. La cita de HEGEL en *Die Verfassung Deutschlands* (1802), en *Sämtliche Werke,* ed. por G. LASSON, Leipzig, 1913, VIl, p. 3.

toria alemana [4]. Incluso el tema que ocupará abrumadoramente a gran parte de los historiadores, la cuestión de las responsabilidades en el desencadenamiento de las hostilidades, ayudará por contraste a realzar todavía más la figura y la política del genial y prudente estadista que habría sido Bismarck. Por no citar a francos apologistas del pasado régimen, recordemos aquí las líneas con las que, en 1924, concluye Meinecke una de las obras más interesantes de la época de entreguerras, *La Idea de la razón de Estado.* Líneas en las que el historiador pide «que se devuelva al estadista aquella libertad e independencia de actuar según la razón de Estado, depurada y auténticamente justa, que un Bismarck había poseído y que, en las viejas y afianzadas monarquías, era más fácil de adquirir que en las democracias de la actualidad, movidas por pasiones de masas». Y seis años antes, en diciembre de 1918, el dualismo de la sociedad, como reino de los intereses particulares, frente al Estado y la administración, como garantes de los generales, se reflejaba claramente en su escrito sobre *Constitución y administración de la República alemana,* donde se exige que, en todo caso, se mantuviese la continuidad del funcionariado en el Estado y los municipios, «poniéndolo a salvo de influjos impuros, de la corrupción y del padrinazgo de partidos y camarillas» [5].

Los primeros quince años tras el 1945 han sido calificados globalmente por Ernst Schulin como un período de «historicismo retenido política y moralmente», con la consecuencia, entre otras, de una gran tranquilidad y una enorme pobreza polémica. Las razones de esto son varias, pero, en todo caso, hay que convenir que hubo de todo, menos una ruptura [6]. Frente a las versiones de los vencedores, y hasta de cierta publicística alemana, que postulaban una continuidad incluso «de Lutero a Hitler», los historiadores reaccionaron vivamente, pero no sin ciertas ambigüedades, aunque aquí, al revés que

---

[4] Sobre la eueslión, CARRERAS ARES, JUAN JOSÉ, «Categorías históricas y polítieas: el caso de Weimar», en *Mientras Tanto,* núm. 44,1991, pp. 99-110.

[5] Los pasajes de Meinecke eitados en *Idee der Staatsräson,* de 1924, en *Werke, I,* Munieh, 1957, p. 506, Y en *Verfassung und Verwaltung der deutschen Republik,* de 1918, en *Werke, II,* Munieh, 1958, pp. 280-99.

[6] La eita de SCHULIN en KLESSMANN, C., «Gesehiehtsbewusstsein naeh 1945: ein neuer Anfang?», en *Geschichtsbewusstsein der Deutschen,* ed. por W. WEINFELD, Colonia, 1989, p. 116. El tema de la transieión o ruptura, según se vea, tratado con todas las referencias de la época en SCHULZE, W., *Deutsche Geschichtswissenschaft nach 1945, Beiheft del Historische Zeitschrift,* Munieh, 1983.

en el caso de Weimar, no pueda dudarse de su confesión republicana. Como se sabe, la paz se rompió con la publicación en 1959 de un artículo de Fischer en el *Historische Zeitschrift.* que inaugura la polémica cada vez más violenta sobre las responsabilidades alemanas en la primera guerra mundial, culminando en 1961 con la publicación de la obra del mismo autor *Der Griffnach der Weltmacht.*

La llamada «polémica Fischer» ha sido calificada de «canto de cisne de la vieja historiografía nacional del viejo estilo». Y con razón, pues la obra originaria de Fischer, en el fondo, era perfectamente convencional, reinterpretando un tema clásico de la historia diplomática, aunque la solución que le daba, la responsabilidad alemana, pudiese parecer escandalosa hasta la «traición». En algunos aspectos reavivaba la vieja discusión sobre Prusia y el militarismo que sin excesiva virulencia se había desarrollado en los años cincuenta. Por eso, el anciano Ritter, típico representante de la historiografía conservadora de los años veinte, que había dedicado el primer volumen de su obra *Staatskunst und Kriegshandwerk* a lavar del pecado de militarismo al Estado prusiano, dedicará en parte los dos últimos a refutar las tesis de Fischer [7].

La polémica Fischer tiene más importancia por sus resultados que por sus consecuencias, pues rompió el consenso universitario en un momento en el que llegaba una nueva generación de docentes investigadores, sin las inhibiciones de sus maestros frente a las ciencias sociales, y receptivos al ambiente de los años en torno al 68 europeo. y precisamente la próxima polémica que germinará en estos años, para salir a la luz con toda su fuerza en los setenta, girará en torno al Estado alemán de 1871. El punto de partida lo señala la publicación, en 1969, del libro de H. V. Wehler *Bismarck und der Imperialismus.* La obra tenía que provocar, por muchos motivos, aunque la auténtica provocación se producirá seis años después con su historia del *Kaiserreich.* Pero 10 que nos interesa ahora es la reivindicación que el futuro representante del grupo de los *Sozialhistoriker* de Bielefeld hace en su libro de la heterodoxia de la época de entreguerras. No se trataba, como podía pensarse, de la conocida obra del liberal radical 1. Zierkusch *Politische Geschichte der neuen deutschen Kaiserreiches,* publicada de 1925 a 1930, y que había concitado la iras

[7] RITTER, G., *Slaalskunsl und Kriegshandwerk. Das Problem des Mililarismus in Deulschland,* los dos últimos volúmenes se publiearon en Munich, 1960 y 1968.

del estamento universitario por su condena del Estado de 1871 como autoritario y anacrónico [8]. Se trataba de una obra olvidada, y en parte incluso perdida, la obra de Eckart Kehr.

Eckart Kehr (1902-1933), el autor del segundo artículo que aquí publicamos, fue la auténtica oveja negra del gremio de historiadores de los años de Weimar. Meinecke, que había dirigido su tesis doctoral, la juzgaba en 1927 diciendo que «era muy buena, era muy interesante... pero tremendamente radical, ¿cómo podrá promocionarse este joven si no se modera?» Y cuatro años más tarde Gerhard Ritter sentenciaba su carrera académica, escribiendo: «me parece que este caballero debería habilitarse mejor en Rusia que en Konigsberg, aHí tiene su sitio un "bolchevique fino", totalmente peligroso, en cambio, para nuestra historia» [9]. Y tal como era la ideología entonces dominante entre los historiadores, Ritter no dejaba de tener razón desde su punto de vista. Pues la publicación de su tesis como libro en *1930, La construcción de La flota de combate y La poLítica de Los partidos de* 1894 *a 1901,* se subtitulaba nada menos que *Un estudio de Los supuestos poLíticos, sociaLes e ideoLógicos deL imperiaLismo aLemán.* Basándose en un colosal trabajo sobre fuentes, Kehr volvía la espalda a todos los dogmas imperantes, al *Machtstaat,* al nacionalismo, a la geopolítica y, sobre todo, al sacrosanto principio de raigambre rankiana del «primado de la política exterior», que condensaba todo 10 anterior al definir al Estado como un individuo histórico enfrentado a los otros individuos en el escenario de la historia. En resumen, abjuraba de todo lo que había servido en este caso para legitimar primero, y justificar después, el Estado y la política exterior de la época guillermina. En cambio, Kehr intentaba explicar este Estado y esta política penetrando la fachada del interés de Estado y desvelando su contenido de clase. Concluía que «existía una contradicción insuperable entre los particulares intereses de los gobernantes y 10 sustancial de la nación», de tal manera que «a finales de siglo el gobierno dirigía su política exterior en el interés de una clase, ya no era el gobierno de un Estado nacional, sino el de un Estado de clase

---

8 «Zierkurseh fue eonsiderado eomo un traidor al pasado alemán», reeuerda preeisamente RITTER en su artíeulo «Deutsehe Cesehiehtswissenehaft im 20 Jhdtc», en *Geschichle im Wissenschaft und llnlerrichl,* 1 (1950), p. 91.

9 Las eitas en la Introdueeión de H. V. WEHLER a la edieión de los eseritos de KEHR, E., *Der Primal der /nnenpolilik,* Berlín, 1965, p. 4-5, Yen el estudio que le dedica en *Deutsche Hisloriker,* 1, Cottingen, 1971, p. 100.

que intentaba esconderse bajo la forma vaciada de un Estado nacional» [10]. Aunque Kehr, aquí como en otras publicaciones, evitaba cuidadosamente toda referencia a Marx, escudándose en cambio en Max Weber y otros sociólogos, los airados críticos del libro no se dejaron engañar y lo calificaron de historiador de orientación marxista, cuando no de algo peor [11].

Recién doctorado, Kehr logró una beca para investigar una época también fuertemente idealizada por la historiografía, la época de las guerras de liberación contra Napoleón y las reformas de Stein. La aplicación del mismo método utilizado en su tesis doctoral causó destrozos semejantes en la imagen aceptada de estos años. Por eso, no es de extrañar que, en 1931, Hans Rothfels, entonces catedrático en Konigsberg, le denegase la habilitación que le habría permitido incorporarse a la docencia universitaria [12]. Kehr había presentado a este fin un segundo libro, desgraciadamente hoy perdido, *Economía y política en la época prusiana de las reformas,* donde sustituía la consideración «ético-idealista», habitual al tratar esta época, por otra centrada en «los problemas económicos y sociales de los decenios tras lena» [13]. A pesar de todo, aquel mismo año sus conocimientos le impusieron como editor de las Actas de la política financiera prusiana de 1806 a 1815, aunque las dificultades y obstáculos no por eso cesaron. En enero de 1933, y después de multitud de gestiones, Kehr logró una beca de la fundación Rockefeller para comenzar en Estados Unidos un trabajo de historia comparada de la época de las guerras napoleónicas. Pero, a poco de llegar Hitler al poder, la obsequiosidad con el nuevo régimen de una comisión de expertos, a la

---

10 KEHR, E., *SchlachtJlollenbau und Parleipolitik 1894-1901. Versuch eines Querschnilts durch die innenpolitische, sozialen und ideologischen Voraussetzungen des deutschen /mperialismus,* Berlín, 1930, p. 448 (rep. de 1966).

11 Una relaeión de las críticas de la époea, así como un estudio de las relaeiones de E. Kehr con Marx y otros autores, que completa muchos de los testimonios proporcionados por Wehler, en SCHLEIER, H., *Die bürgerliche deutsche Geschichtswissenschafl der Weimarer Republik,* Berlín, 1975, pp. 494 Y ss.

12 Con este motivo el historiador berlinés HERMANN ONCKEN eseribía a Hitter, diciéndole sarcásticamente que la negativa de Hans Hothfels respondía a «la neeesida(j que tenía un naeido judío de desempeñar el papel de proteetor de la nobleza conservadora prusiana..., (citado en WEHLER, *Deutsche Hisloriker,* 1, p. 104); a esto respondía Hitter con la frase que hemos eitado antes. Hothfels tuvo que exiliarse a la llegada de Hitler al poder.

13 WEHLER, o. c., pp. 104-5.

que también pertenecía Meinecke, le despojó de su condición de investigador. Meses después, el 29 de mayo, agotado por el trabajo y por una antigua dolencia, falleció, completamente solo, en un hospital de Washington.

Al margen de sus grandes empresas de investigación, Kehr publicó muchos artículos y algunos muy importantes. Naturalmente no en las revistas conservadoras del gremio, sino en el *Zeitschrift für Politik* y en *Die Gesellschaft,* la revista teórica de la socialdemocracia alemana dirigida por Hilferding. Es en esta última donde apareció, inmediatamente antes de darse a conocer con su tesis, *El sistema de la reacción social bajo el ministerio Puttkamer.* Con el pretexto de la recensión de la biografía del ministro prusiano Robert von Puttkamer, escrita por su hijo, Kehr retoma aquí la tesis central que sirve de base a su interpretación del Estado del *Kaiserreich:* la triple presión de la industrialización (el paso al *Industriestaat),* de la crisis agraria finisecular y del ascenso de la clase obrera, fue neutralizada por el Estado bismarckiano *(Militiirstaat)* con el triple movimiento de las leyes proteccionistas, que fundamentaron la alianza de agrarios e industriales, de la ley contra los socialistas y de la legislación social (el *Sozialstaat).* El saldo de estas maniobras fue una sociedad dominada por un «neofeudalismo noble-burgués», que la distinguiría radicalmente de las otras sociedades occidentales. Y en el marco de este proceso de metamorfosis feudalizante de una sociedad capitalista emergente, expuesto con una amplitud de miras weberiana, Kehr ataca de frente en su artículo a uno de los tabúes de la historiografía de entonces y de después, la burocracia estatal.

En Alemania, Kehr fue primero silenciado, y totalmente olvidado después. Su nombre reaparece treinta y tantos años más tarde en la estela la polémica Fischer, en la obra de algunos de los discípulos de este historiador que habían desplazado el eje de la polémica sobre el *Kaiserreich* del campo de 10 político y 10 diplomático, al campo de 10 económico y lo social 14. Pero la auténtica recuperación se produce, como dijimos, con la ruptura que supuso la aparición de los «histo-

---

t+ Así, por ejemplo, BÖHME, H., *Deutschands Weg zur Grossmacht,* Colonia, 1966, en el prólogo FISCHER juzga la obra eomo una continuación de la de ECHART KEIIR. Este libro, que tuvo muy buenas erítieas fuera de Alemania en su momento, no las tuvo tan buenas dentro. Digamos de paso, que LOTIIAR GALL, el autor del último artíeulo de esta seleeeión, le (je(jieó una larga erítiea bastante negativa en el *Historische Zeitschrift*, núm. 209 (1969), pp. 616-30.

riadores sociales» en los años sesenta y setenta. Hasta el punto que esta escuela llegó a ser bautizada de los «kehritas» en cuanto trataba temas del *Kaiserreich.* Un calificativo aceptable si se entiende como homenaje a Kehr, pero que resulta excesivo si supone una aceptación acrítica de su obra, que nunca se dio, y todavía menos si se afirma que es el supuesto teórico dominante de una escuela que combina, asumiento conscientemente los riesgos de eclecticismo, a Marx y Max Weber, a Sigmund Freud y Jürgen Habermas, además de los sociólogos anglosajones del momento [15]. Por lo que aquí nos interesa, el Estado alemán, la polémica alcanza su punto álgido en 1973 con la publicación *Das deutsche Kaiserreich* 1871-1918, de H. V. Wehler, en una colección universitaria de bolsillo, circunstancia agravante para algunos de sus críticos, por el peligro que implicaba para jóvenes estudiantes... [16].

Partiendo de una constelación socioeconómica inicial, que aúna las aportaciones de Kehr con el trabajo sobre las consecuencias sociales de la gran depresión de Hans Rosenberg [17], Wehler llegó a la conclusión de que el sistema constitucional del Reich era «un constitucionalismo aparente semiabsolutista», que, tras una primera etapa de dictadura «bonapartista» de Bismarck, desemboca en una segun-

---

[15] PUIIU:, TI. 1., puso las cosas en su sitio en «Zur Legende von der kehrschen Schule», en *Geschichte und Gesellschaft,* 4 (1978), pp. 208-20.

[16] Efectivamente, el libro de WEHLER logró una gran difusión en la colección de bolsillo de la *Kleine Jlandenhoeck Reihe:* publicado en 1973, alcanzó la sexta edición en 1988 sin alterar su texto. Parece que los «kehritas» reinciden en el formato y en el contenido, a juzgar por el título de la obra de PUIILE, JI. 1., *Das Kaiserreich. Liberalismus. Feudalismus. Militarstaat,* publicada en 1988 en la Deutsche Taschenbuch Verlag, y que desgraciadamente no he podido todavía ver.

[17] ROSENBERG, HANS (19-TV-1(88) se doctoró con Meinecke, corno Kehr, y logró la habilitación con Zierkursch; tuvo que huir del nazismo, ya su regreso del exilio fue nombrado doctor *honoris causa* precisamente por la Universidad de Bielcfeld, el centro de la nueva «historia social» de los sesenta. En América publicó en 1958 *Bureaucracy, Aristrocracy and Autocracy. The Prussian Experience, 1660-181.5,* que innuyó mucho en la desmitificación del Estado prusiano. Wehler utiliza sobre todo sus estudios sobre las consecuencias sociales de la gran depresión finisecular, terna ya abordado por Kehr, y que Hosenberg trató especialmente en *Grosse Depression und Bismarckzeit,* Berlín, 1967. Con motivo de su publicación la obra fue reseñada por Juan José Carreras Ares en un artículo de *Hispania* (1969), «La Gran Depresión como personaje histórico». Aunque no es lugar este para explayarse bibliograficamente, convendría advertir que las tesis centrales de Hosenberg han sido puestas de nuevo en tela de juicio con una base empírica discutible, pero respetable, en K. HESS, *Junker une bürgerliche Grossgrundbesilzer im Kaiserreich,* Stuttgart, 1990.

da de «policracia autoritaria descoordinada» y en la «permanente crisis de Estado» de la época guillermina. Hasta su catastrófico final, el Estado protegerá el sistema con técnicas de integración negativas, identificando a sucesivos «enemigos interiores» *(Reichsfeinde)*, recurriendo al «socialimperialismo» de sus empresas externas, y poniendo al servicio de su legitimación todos los procesos de socialización, de la familia a la universidad y las iglesias [18].

Para más escándalo, Wehler había situado expresamente su interpretación en la línea del *Sonderweg,* el camino especial de la historia alemana desde el XIX que contribuiría a explicar el 1933: «Sin un análisis crítico, decía, de esta hipoteca histórica, que en el *Kaiserreich* se hizo cada vez más pesada, no puede explicarse el camino a la catástrofe del fascismo alemán. Es inevitable tratar en primerísimo lugar la historia moderna alemana bajo el punto de vista del ascenso y hundimiento del nacionalsocialismo, aun cuando éste no deba ser el único y exclusivo punto de vista» [19]. No hace falta decir que la crítica le acusó, entre otras cosas, precisamente de haber hecho esto último, haber reducido la historia alemana a una «calle de sentido único» hacia la dictadura hitleriana, pecando gravemente contra el principio de la individualidad histórica [20].

Pero, en 1980, también el mercado del libro de bolsillo, aparecieron dos ingleses, y además neomarxistas: Geoff Eley y David Blackbourn, con su trabajo *Los Mitos de la historiografía alemana,* una especie de «auto de fe», especialmente en la parte del primero de ellos, donde se ajusticiaba la idea que los historiadores alemanes se habrían formado de su propia historia y aun de la de los demás [21].

---

[18] Ver el capítulo de su *Kaiserreich* titulado «La matriz de la sociedad autoritaria: procesos de socialización y su control» donde, entre otros aspectos, estudia la «feudalización» de las élites burguesas, ed. 1973, pp. 122-31.

[19] WEHLER, *Kaiserreich,* p. 11.

[20] Por eso la crítica a Wehler se recarga con la polémica sobre el *Sonderweg,* que ya disfrutaba de tradición propia. Esto puede apreciarse, por ejemplo, en una de las primeras críticas, la de NIPPERDEY, «Wehlers Kaiserreich. Eine kritische Auseinandersetzung» en *Geschichte und Gesellschaft* 1 (1975), pp. 539-60, crítica contestada en la misma revista por BERGHAHN, VOLKER R., 2 (1976), pp. 125-36. GREBIG, H., *Der deutschen Sonderweg in Europa 1806-1945, eine Kritik,* Stuttgart, 1986, recoge, entre otras, la particular polémica entre Wehler y los ingleses en la revista *Merkur.* El calificativo de *Einbahnstrasse* (calle de sentido único) en la crítica que le hizo ZMARLIK, H. C., en el *Historische Zeitschrift,* 222 (1976), pp. 105 Yss.

[21] BLACKBOURN, DAVID, Y ELEY, GEOFF, *Mythen deutscher Geschichtsschreibung,* Berlín, 1980, en la colección de bolsillo de la editorial Ullstein. Después, en inglés,

La tesis del *Sonderweg,* venía a decir Eley, reposa sobre un concepto equivocado de 10 que es la «revolución burguesa», que en absoluto necesita de la conquista del Estado, imponiendo el parlamentarismo y la democracia, y sólo exige en realidad unas condiciones que garanticen la existencia de unas relaciones capitalistas de producción. La revolución así entendida, Alemania, con su gran desarrollo industrial, se convierte paradójicamente en el país modelo de la revolución burguesa. En la segunda parte, Blackbourn completaba la argumentación, al sostener que una observación libre de prejuicios de la sociedad guillermina contempla «más un aburguesamiento de la sociedad alemana que una feudalización de la burguesía» [22].

Las tesis de los autores ingleses añadieron leña a la hoguera de la polémica sobre el Estado de 1871, que nunca se había apagado del todo desde los años cincuenta. No es de extrañar la recepción complacida que concedió al grueso de los historiadores ingleses, integrado no sólo por Eley y Blackbourn, sino también por otros, como Evans y Farr, una revista más bien conservadora como el *Historische Zeítschrift.* Efectivamente, en un artículo expresivamente titulado «¿Manipulación desde arriba o autoorganización en la base?», Wolfgang Mock contraponía el funcionalismo que caracterizaría al modelo estático wehleriano, donde «manipulaciones» y «regulaciones» actuaban sobre una base social que parecía inerte, con la riqueza de la tradición de la *social hístory* o la *local history* inglesa, aunque en este caso fuese marxista, que se afana, por el contrario, estudiando los procesos de constitución desde abajo de los agrupamientos sociales y políticos [23].

The Peculiarities ofGerman History, Oxford, 1984, eon una introdueei()n añadida, que ha sido tradueida al eastellano en la revista *Zona Abierta,* núm. 53, 1989, pp. 35-76. En este mismo número de la misma revista se ha publieado un artíeulo de otro miembro del grupo, EVANs, R. J., «El mito de la revolu"eión ausente en Alemania», pp. 77-118. Dos años antes, G. ELEY había ataeado frontalmente la obra de Wehler en el artíeulo «Die Kehrites und das Kaiserreieh», en *Geschichte und Gesellschaft,* 4 (1978), pp. 91-107, al que había contestado TI. J. PIJIILE, en el artíeulo eitado en la nota 15.

22 BLACKBOIJRN, o. e., pp. 85-98.

23 MOCK, W., «Manipulations von oben oder Selbstorganisation an der Basis?», *Historische Zeitschrift,* 232 (1981), pp. 358-71. Por lo demás, una buena erítiea de la obra de los dos autores en LANCEWIESCIIE, DIETER, «Entmythologisierung des deutsehen Sonderweges oder auf dem Wege zu neuen Mythe?», en *Archiv für Sozialgeschichte,* XXT, (1981), pp. 527 Yss.

Sin poder entrar aquí en problemas de método y concepto, llama en todo caso la atención 10 mucho que sus críticos exigían de un libro como el de Wehler, que en escasamente doscientas páginas tenía que abarcar casi medio siglo. Un libro, además, que se centraba explícitamente en las líneas que explicasen la decadencia de un Estado incapaz de superar su crisis y que dejó una pesada herencia al parlamentarismo de Weimar, tanto en 10 institucional como en 10 ideológico, cosa que resulta difícil de negar. Por 10 demás, puede ciertamente discutirse sobre el grado de «feudalización» o «aristocratización» de la burguesía alemana, así como puede aceptarse un aburguesamiento de las élites nobles propietarias. Pero resulta difícil aceptar como congruente con el desarrollo económico a largo plazo una construcción estatal tan descompensada e incapaz de reformas profundas como era el Estado alemán de la época [24]. No está de más recordar aquí el célebre pasaje del discurso de Max Weber en la toma de posesión de su cátedra, en 1895, en la Universidad de Friburgo: «*La consecución del poder económico* es 10 que siempre y en toda época ha hecho que surgiera en una determinada clase la *aspiración a detentar la dirección politica.* Lo peligroso y, a la larga, incompatible con los intereses de la nación es cuando una clase económicamente en decadencia sigue conservando en sus manos el poder político. Pero todavía es más peligroso cuando las clases hacia las que se encamina el poder económico y, con ello, las expectativas de hacerse con el poder político todavía no están maduras para dirigir al Estado. Ambos peligros amenazan actualmente a Alemania, y ahí es donde se halla en verdad la clave de las dificultades por las que estamos atravesando» [25].

---

[24] En el último estudio eomparado sobre las burguesías europeas, *Bürgertum im 19Jhdte,* Munich, 1988, 3 vols., el editor.J. Kocka concluye, refiriéndose a Alemania, que «la tesis de la feudalizaeión remite con todo derecho a aspectos decisivos de la estruetura del *Kaiserreich,* en la que de hecho los nobles tenían un gran peso, lo que eontribuye eonsiderablemente a frenar un aburguesamiento de más alcance en las relaciones de poder» (1, p. 66). En el simposio de Bielefeld de 1985 Wehler matizó sus anteriores afirmaeiones, y Blaekbourn salió a su eneuentro al decir que, si bien la sociedad guillermina no padece un *déficit* de aburguesamiento, sí padece un aburguesamiento deseompensado o desequilibrado *(UnausgegLichenheit)* en la esfera del poder (las interveneiones fueron editadas después con el título *Bürger und bürgerlichkeit im 19. Jhdte,* Gottingen, 1987, pp. 243-287).

[25] WEBER, MAX, «Der Nationalstaat und die Volkswirstsehaftpolitik. Akademische Antrittsrede», en *GesammeLte PoLitische Schriften,* ed. de J. F. Winekelmann, Tü-

Llegados a este punto, el artículo de Wolfgang 1. Mommsen, que aquí publicamos, refleja en cierta manera el ambiente más tranquilo que se ha ido imponiendo desde mediados los años ochenta en la historiografía alemana. Expone, sin aristas polémicas, una estructura descompensada y de gran complejidad, que bloqueaba irremisiblemente la parlamentarización del Estado y el desplazamiento de las élites tradicionales de los centros de poder.

A continuación, la República de Weimar. Si para comprender un Estado monárquico, que duró casi cincuenta años, es necesario considerar las circunstancias políticas, sociales y económicas que condicionaron su nacimiento, esto 10 es todavía más tratándose de un Estado, como la República, que duró escasamente cinco años. De ahí el interés del artículo que sigue al anterior, el de Reinhard Rürup, donde se expone no sólo la estructura constitucional, sino el proceso de su establecimiento a partir de la revolución de 1918.

Sin embargo, no siempre se ha visto así al Estado republicano. Para empezar, no sucedió tal cosa en la misma República, cuyas señas de identidad guardaban con la revolución de 1918 una relación todavía más vaga que el *Kaiserreich* con la revolución de 1848 [26]. En la inmediata posguerra las hipotecas que asume el Estado republicano fueron consideradas como el «trágico» resultado de las circunstancias: la socialdemocracia se habría visto obligada a pactar con elementos del Estado autoritario monárquico, para poder defender al

---

bingen, 1971, pp. 1-25. Citamos la traducción castellana de Joaquín Abellán WEBER, MAX, *Escritos políticos*, Madrid, 1991, p. 92.

[26] En el volumen conmemorativo *Zehn Jahre deutscher Oeschichte, 1918-1928*, Berlín, 1928, no aparece ni la palabra «revolución», yel capítulo dedicado a ese período lo escribe NOSKE y se llama «Defensa contra el bolchevismo» ... Pero también aquí, como en el tema del *Kaiserreich*, hubo un heterodoxo. Fue ARTHUR ROSENBERG (1889-1943), historiador y diputado, primero del KPD Y después por algún tiempo de la izquierda comunista, cuya obra sobre Weimar ha sido más confirmada que rectificada en muchas de sus tesis centrales, coincidiendo con Kehr, que lo cita, en la parte en que trata la época imperial: *Die Entstehung der deutsche Republik, 1871-1918*, Berlín, 1928, Y *Oeschichte der deutschen Republik*, Karlsbad, 1935. Al revés de lo que sucedió con Kehr, su obra se reeditó ya desde los años cuarenta y fue valorada muy positivamente por los primeros historiadores de Weimar. Al castellano se tradujo en la *Revista de Occidente* una obra de su primera época de historiador de Roma, *Historia de la república romana*, Madrid, 1926. Ver el trabajo de SALDERN, A. V., «Arthur Hosenbergs Geschichte der Weimarer Hepublik, noch inmmer aktuell?», en *Arthur Rosenberg zwischen Alte Oeschichte und Zeitgeschichte, Politik und politische Bildung*, ed. por R. W. MÜLLER YC. SCHÄFER, Cottingen, 1986, pp. 135-153.

parlamentarismo del peligro de una dictadura de consejos de obreros y soldados. Pero, en muchos casos se siguió sencillamente ignorando la revolución. Así, por ejemplo, cuando Th. Eschenburg, patriarca de la ciencia política alemana, estudia precisamente el carácter improvisado y continuista del Estado republicano, va de la reforma de octubre de 1913 a la Constitución de Weimar de 1919, pasando por alto la revolución [27]. En todo caso, la situación cambió decisivamente a partir de los años sesenta con la obra de una serie de investigadores, entre los que se encuentra de manera destacada el autor del artículo que publicamos.

Sin embargo, aquí, como en otras cuestiones, sigue habiendo quienes mantienen, en contra de Rürup y otros autores, que en 1913 existía una auténica disyuntiva entre una «dictadura de consejos» y una república parlamentaria. Por ejemplo, el conocido historiador recientemente fallecido K. E. Erdmann no vaciló en seguir afirmando que la situación «exigió una cooperación entre el gobierno socialista de Ebert y las fuerzas decididamente antimarxistas, como los cuerpos francos *(Freikorps)*», y que, en consecuencia, la fundación del Estado republicano necesitó previamente de «una alianza entre las fuerzas socialistas-burguesas y las fuerzas conservadoras tradicionales» [28].

En la negada de Hitler al poder, aparte de todo un conjunto de factores y circunstancias discutidas y estudiadas, no dejaron de tener importancia ciertos rasgos inerciales del Estado republicano, heredados de la época anterior. Pues, como ya se sabe, la *Machtergreifung* se presentó meramente como «una nueva legalidad» y para gran parte de los contemporáneos se trataría, en principio, sólo de una novedad más, acostumbrados como estaban a los desconcertantes cambios del ejecutivo desde 1930. Y Hitler supo aprovecharse de esto, pues seguramente pensaba lo que también pensó un testigo de la época: «contra un golpe de Estado, aunque se hubiese presentado bajo la forma de la legalidad, probablemente jueces y funcionarios hubie-

[27] Artículos de 1951, recogidos en *Die improvisierte Demokratie,* Munich, 1964, ver especialmente pp. 11-61.

[28] ERDMANN, K. E., *Rätestaat oder parlamentarische Demokratie,* Copenhague, 1979, pp. 18 Y 19. Por otra parte, en el reciente artículo de WINKLER, H. A., «Die Revolution vom 1918-1919 und das Problem der Kontinuitat in der deutsche Geschichte», en *Historische Zeitschrift,* 250 (1990), pp. 303-19, se siguen manteniendo, en lo esencial, las tesis defendidas por Rürup, Kolb y otros.

sen resistido... muchos habrían obrado de otra manera, si Hitler hubiese aparecido como usurpador o se hubiesen visto enfrentados con una clara violación de la Constitución. Pero, tras su nombramiento constitucional, y la aceptación de la ley de plenos poderes con la mayoría preceptiva, para la mayoría de los funcionarios y jueces no parecía quedar otra salida que la obediencia» [29].

Sabemos que después vino algo muy distinto a 10 que podrían haber pensado aquellos obedientes funcionarios. Su interpretación, la interpretación del Estado nacionalsocialista, va unida desde un principio a toda la interminable discusión sobre la naturaleza y características del fascismo o los fascismos, planteándose a menudo en el cuadro de alternativas radicales, tales como el «primado de la economía» o el «primado de la política». Desde los años sesenta, tras el acceso a nuevos archivos y la publicación de monografías sectoriales y locales, se formó en Alemania la escuela llamada, a veces con no muy buena intención, «revisionista», que no aceptaba la versión monocrática o totalitaria y monolítica del Estado hitleriano, sustituyéndola por un análisis que se remitía al estructuralismo de la entonces emergente escuela de historia social, a la que nos hemos ya referido, y en muchos casos trabajaba con una sistemática muy cerrada de ciencia política. Un buen ejemplo de esta tendencia, que todavía hoy sigue dominando el estudio del Estado de esta época, 10 constituye un artículo muy citado, el de Peter Hüttenberger, especialista conocido además por una monografía fundamental, *Die Gauleiter,* Stuttgart, 1969 [30].

Para cerrar esta selección se publica un artículo de un conocido historiador del siglo XIX, Lothar Gall, catedrático de la Universidad

[29] BRECHT, A., *Vorspiel zum Schweigen,* Viena, 1948, p. 144. De parecida manera se eontesta C. SCHMITT a la pregunta «¿Porqué el funcionariado alemán siguió a Hitler?» en *Das Problem der Legalität* (1950), ahora en *Verfassungsrechtliche Aufsätze,* Bonn, 1958, pp. 440 Y ss.

[30] En la nota 3 de su artíeulo HÜTTENBERGER confiesa su deuda con la obra de NEIIMANN, FHANZ, *Beemolh,* Nueva York, 1942 (tradueida diligentemente por el FCE de Méjieo ya al año siguiente de su aparieión). NEIIMANN formó parte también de la diáspora provoeada por el advenimiento del nazismo. Profesor de ciencia polítiea, conoció a Kehr (quien por eierto sólo pudo enseñar en la *Deuslchen Hochschule für Politik* de Berlín, donde también trabajaba Neumann), en su libro hace uso preeisamente del artíeulo de este autor que se publica en este número. Con la misma plastieidad que Arthur Hosenberg, plasticidad que evidentemente han perdido sus seguidores, adelantó también muehas tesis que después han sido confirmadas por la investigaeión.

de Frankfurt y editor del *Historische Zeitschrift.* El autor plantea el tema de la continuidad, esta vez referido a la República Federal Alemana, aunque, como podrá verse, incluye algunas referencias al otro Estado. El tema de la continuidad, más exactamente de las continuidades y discontinuidades posibles, fue un tema recurrente en la polémica sobre el *Kaiserreich* y la argumentación de Call no deja de recordar a la de algunos críticos de Wehler [31].

La situación actual de la historiografía de la antigua DDR, también respecto a su propia obra como historiadores, reflejada en las vacilaciones redaccionales del *Zeitschrift für Geschichtswissenschaft,* merecedoras eUas solas de un artículo, recomienda prescindir en esta ocasión de su contribución.

[31] Ver, por ejemplo, el artículo (le NIPPERDEY, citado en nota 20, especialmente pp. 543 Y ss.

El problema del Estado nacional alemán

Wolfgang Sauer

La cuestión de si en Alemania ha existido alguna vez un Estado nacional en sentido europeo occidental podría parecer discutible; pero, incluso aquellos que tuvieran tendencia a contestarla afirmativamente, deberían admitir que hoy ya no existe un Estado semejante. La unidad alemana, conquistada en el siglo XIX bajo la dirección de Bismarck, ha logrado sobrevivir a la catástrofe de la monarquía en 1918, pero no ha conseguido superar la del nacionalsocialismo en 1945; apenas setenta y cinco años después de la fundación del Imperio por Bismarck, su obra yacía otra vez arruinada en tierra.

La realidad de estos hechos obliga a examinar de nuevo el problema de la fundación del Imperio. Si hasta ahora se estaba de acuerdo en mantener que la nación alemana había encontrado en este Imperio, si no su constitución política última, sí, al menos, su marco estatal definitivo, en la actualidad hay que poner esto en tela de juicio, pues incluso una respuesta positiva tendría necesidad de una argumentación nueva, ajustada al cambio de la situación. Desde luego, resulta fácil comprender que una tarea que se plantea en términos tan novedosos haya de ser abordada también con nuevos métodos; de la misma manera que no se puede prescindir, en el tratamiento de este tema histórico primario, de la ayuda de la investigación histórica, igualmente se debe esperar un enriquecimiento y una profundización de nuestro saber y de nuestro pensamiento si se utiliza de forma paralela el conocimiento de la sociología y de la ciencia política. No obs-

tante, la siguiente exposición no persigue un tratamiento exhaustivo y una solución metodológica pulida del problema, sino, más bien, la puesta de relieve de unas ideas básicas de carácter, sobre todo, hipotético que se quiere someter a discusión bajo la consideración de diferentes puntos de vista historiográficos, sociológicos y de la ciencia política.

El segundo Imperio alemán, fundado por Bismarck, surgió de la conjunción de dos fuerzas: de la tradición del milenario Imperio alemán y de la idea del moderno Estado nacional europeo nacido de los acontecimientos revolucionarios entre los siglos XVIII y XIX Y dominante en la vida política europea hasta la Primera Guerra Mundial. Ambas ideas no eran, por principio, mutuamente excluyentes, a pesar de 10 cual ha resultado extremadamente difícil el compatibilizarlas. El antiguo Imperio alemán era una construcción supranacional estructurada de forma poliétnica o polilingüística. En este sentido, era incompatible con la idea del nacionalismo en la variante francesa de *nation une et indivisible.* Pero la historia ofrece también ejemplos de modernos estados nacionales democráticos con una construcción más o menos federativa, entre otros, los de Estados Unidos, Suiza y Holanda. Se puede tener diferentes opiniones sobre si este segundo camino habría sido históricamente practicable para Alemania [1]; no existe ninguna duda de que por este camino -y sólo por éste- habría sido posible un enlace de la vieja tradición imperial con la idea

[1] La discusión en torno a esto se ha reavivado de nuevo por breve tiempo después de 1945; a favor de una solución federativa se mostraron SCHNABEL, FRANZ, «Bismarck und die Nationen», en *La Nouvelle Clio,* 1, 2, (1949-1950), pp. 87-102; el mismo, en *¡;uropa und der Nationalismus: Berichl über dar I/I. Internationale Historiker-TrejJen in Speyer,* 17. *bis 20. Oklober* 1949, Baden-Baden 1950, pp. 91-108; RITTER v. SRBIK, HEINRICH, «Die Bismarek Kontroverse», en *Worl und Wahrheti,* 2 (1950), pp. 918-931. En eontra: RITTER, GERHARD, «Grossdeutseh und Kleindeutseh im 19. Jahrhundert», en *Schicksalswege deulscher Vergangenheit, Festschrift für Siegfried A. Kaehler,* Düsseldorf, 1950, pp. 177-201; SCHÜSSLER, VILHELA, «Noch einmal: Bismarck und die Nationen», en *La NouveLLe Clio,* a. a. O., pp. 432-455; el mismo, *Um das Geschichtsbild,* Gladbeek, 1953, pp. 102-122. El resultado más importante del debate creo que es que la solueión federativa habría conducido forzosamente a una unión supranaeional en la Europa eentral. Teniendo en euenta que la solueión de una pequeña Alemania rebasó también con mucha rapidez las fronteras naeionales -ya en tiempos de Bismarek con la alianza germano-austríaea, pero sobre todo con las (Jos guerras mundiales-, resulta euestionable si realmente existió una verdadera doble opción del tipo gran Alemania-pequeña Alemania o naeional-supraeional o si la auténtica contraposición se daba entre lo político-pacífico y lo militar-belieoso.

moderna de Estado nacional. Suiza y Holanda, incluso, han surgido de la vieja tradición democrática alemana, la cual, como nos muestra el caso de la Hansa, era muy buena conocedora de soluciones «asociativo»-federativas. Aparte de esto, Suiza ofrece también un ejemplo de estructuras poliétnicas.

Sin embargo, el nacionalismo alemán no se ha orientado históricamente por tales modelos, sino que ha seguido más la idea francesa de Estado nacional unitario; pero, para conseguir acomodarla a las circunstancias particulares alemanas, hubo de transformarla de tal modo que puso en peligro su acento democrático, que era el que, en el fondo, la conectaba con las formas más federativas. El concepto básico del nacionalismo europeo de cualquier tipo es la idea de sociedad que se constituye a sí misma, una traducción a 10 colectivo de la doctrina kantiana del carácter inteligible, por así decirlo. En consecuencia, la nación ha sido esencialmente interpretada, 10 mismo en los Estados de construcción federal que en Francia, como una unidad racional, de voluntad. Esta idea sólo arraigó en Alemania con dificultad; por muy familiar que resulte el concepto de autodeterminación al pensamiento político alemán, al menos en época moderna, no deja de estar teñido, prioritariamente, de un significado de autodeterminación e independencia en el sentido político externo, o sea, de una determinación de la idea de nación exclusivamente negativa, mientras que la positiva se ha buscado en la unidad orgánico-étnica, enlazando con Herder y con el romanticismo.

Con 10 expuesto se corresponde una diferencia en la concepción del Estado y de la sociedad. Cuando, en 1958, se sometió a votación en Francia la constitución de De Gaulle, Jean-Paul Sartre exteriorizó, entre otros, su postura de rechazo con las siguientes palabras: «Desde hace ciento cincuenta años, Francia es mayor de edad; ¡no necesita ningún padre!» [2] Es probable que se equivocara en 10 referente a la especial situación, pero, a pesar de todo, su sentencia era altamente significativa. Tal idea puede que, en Francia, fuera discutible, pero, en Alemania, ni siquiera habría sido pensada; por el contrario, los alemanes han estado siempre a la búsqueda de un padre, desde Bismarck hasta Adenauer, y parece, incluso, como si la concepción alemana de Estado se orientase por el modelo de la familia,

---

[2] «Aurruf zur Abstimmung über die Verrassung der V. Republik am 28. Septembre 1958», eitado según *Der Spiegel*, núm. 38, de 17 de dieiembre de 1958, p.46.

10 que quizá sea una de las causas de por qué en Alemania ha sido tan difícil la formación de unidades políticas superiores suprarregionales. Y es que para esto no basta con el modelo de la familia, al menos en nuestra era de la racionalización y la industrialización. Para esto es necesario, en la terminología de Tönnies, un avance desde la comunidad a la sociedad, y esto ha sido, precisamente, el proceso que ha constituido a los Estados nacionales europeos y les ha dotado de su estabilidad relativa.

La diferente acentuación del concepto de autodeterminación se ha dejado sentir, también, en la práctica política, 10 que se pone de manifiesto, particularmente, en el ejemplo de la estima y la función de la revolución en cuanto factor formador de un Estado. Las modernas naciones de Europa occidental han sido creadas por medio de revoluciones victoriosas desde abajo, las cuales, por muy polifacéticas que hayan podido ser en cada caso sus formas, han coincidido, sin embargo, en una serie de rasgos y, sobre todo, en el hecho de que han tenido éxito y han conseguido crear, así, una conciencia nacional propia que se manifestó ulteriormente como un importante factor estabilizador. Ya Max Weber namó la atención sobre esto con motivo de la revolución de noviembre de 1918: «para la autoestima de cada nación», escribía, «ha resultado positivo el haber abjurado en alguna ocasión de sus poderes legítimos, incluso, como ocurrió en Inglaterra, aunque volviera a invocarlos más tarde por la gracia del pueblo» [3]. Esto es válido para la Holanda del siglo XVI, para la Inglaterra del XVII y para los Estados Unidos y Francia del XVIII [4]; también la fundación de la Confederación Helvética pertenece a esta serie por sus rasgos esenciales -levantamiento victorioso contra el poder legal y asociación suprarregional-, por más que se nevase a cabo con formas todavía medievales. En Alemania, en cambio, es cierto que ha habido muchos levantamientos y movimientos revolucionarios a partir de las guerras de los campesinos, pero ninguna revolución desde

3 WEBER, MAX, *Gesammelte Politische Schriften*, Munich, 1921, p. 347 (artículo sacado del *Frankfurter Zeitung*, noviembre de 1918).

4 Cfr. BRINTON, CRANE, *The Anatomy of Revolution*, Londres, 1953; en alemán, bajo el título *Die Revolutionen und ihre Gesetze*, Frankfurt a. M., 1959. BRINTON analiza de forma comparativa las cuatro «revoluciones populares» en Inglaterra, Estados Unidos, Francia, Rusia. En relación con el levantamiento de Holanda, actualmente, GRIFFITHS, GORDON, «The revolutionary Character of the Revolt of the Ntherlands», en *Comparative Studies in Society and History*, 2 (1960), pp. 452-472 (intento de aplicación de las categorías brintonianas).

abajo victoriosa; aquí, el Estado nacional ha sido creado desde arriba para la tradicional élite dirigente de dinastías, nobleza, funcionariado y estamento militar, y, si bien es cierto que en ello colaboró un movimiento nacional burgués, éste no consiguió hacerse con ellide-razgo político. Ahí radica, también, un motivo más de que en Alemania no se haya llegado a la síntesis de nacionalismo y democracia propia de los países europeos occidentales. Mientras la burguesía alcanzaba en economía y sociedad posiciones influyentes y, en parte, dominantes, sus fuerzas políticas dirigentes se plegaban ideológica y actitudinalmente, dicho sea de forma simplificada, a la vieja élite y se integraban en ella. En correspondencia con esto, la revolución fue condenada en aquellas ciencias que antiguamente ocupaban en Alemania el lugar de la ciencia política (sobre todo, el Derecho político y la Historia), mientras en Europa occidental se la reconocía, en general, como factor estabilizante, aunque casi siempre con el matiz de un mal menor.

t. Pufendorfy el problema de la formación del Estado alemán

Si bien es cierto que la fundación del Estado nacional alemán tuvo lugar desde arriba, no obstante es indudable que fue, por naturaleza, revolucionaria: gracias a ella, el concepto «Alemania» adquirió no sólo un significado nuevo y preciso, sino que también los viejos poderes se apartaron de la base sobre la que habían asentado hasta entonces su dominio e intentaron configurar una nueva. Por otro lado, ni la revolución alemana desde arriba ni la francesa desde abajo llegaron a construir un Estado totalmente nuevo y radicalmente diferente del anterior; al contrario, muy a su pesar, tuvieron que mantener tradiciones fundamentales del primer Imperio alemán, aunque, por supuesto, con una facies alterada. Para sacar a la luz un estado de cosas como éste, que hasta el presente no ha sido tenido en cuenta, conviene llamar la atención sobre las teorías, actualmente casi olvidadas, de Samuel de Pufendorf, las cuales no sólo han proporcionado el primer análisis básico de la antigua Constitución imperial, sino que han puesto también de relieve problemas importantes de la formación del Estado alemán.

Además, el recurso a la obra de Pufendorf ofrece interés desde una perspectiva metodológica. Aún hoy se suele defender, de vez en

cuando, la opinión de que no es metodológicamente correcto aplicar de forma «generalizadora» categorías de estructura política surgidas fuera del ámbito de la praxis histórica alemana --en particular, en Europa occidental- a las circunstancias alemanas, ya que con ello no se consigue captar su individualidad histórica e, incluso, puede resultar falseada. La discusión de este problema se ha reavivado en relación con el caso de la República de Weimar [5], si bien la misma ya había tenido lugar, con idénticos argumentos, en torno al problema de la «monarquía constitucional» pruso-alemana del siglo XIX. La ingeniosa e influyente teoría de Pufendorf sobre la estructura constitucional del Imperio nos puede servir aquí, quizás, de medio de aproximación a la solución del problema por la vía de la argumentación indirecta. Tal teoría está a salvo del reproche de operar con conceptos «de naturaleza extraña», por 10 que, si se la aplica adecuadamente a la fundación bismarckiana del Imperio, deberá conducir, a su vez, a resultados «connaturales» utilizables, al mismo tiempo, como piedra de toque para el argumento de la individualidad: si aquéllos se apartan notablemente de los obtenidos con categorías europeo-occidentales, entonces hay que aceptar el argumento; en caso contrario, puede rechazárselo por irrelevante. Este estudio pondrá de manifiesto que 10 válido es 10 segundo; la fundación imperial bismarckiana se muestra «problemática» no sólo aplicando conceptos «de naturaleza extraña», sino también desde la perspectiva de Pufendorf, 10 cual debe reforzar la conclusión de que la citada impresión no está relacionada con los conceptos, sino con los hechos.

En pocos años habrán transcurrido tres siglos desde que Pufendorf publicó su escrito sobre la constitución del Imperio alemán [6]. La obra suscitó en su tiempo interés considerable, ya que su autor so-

---

[5] Cfr. partieularmente la eontroversia de CONZE, WERNER, eon DIETRICII BRACIIER, KARL, «Auflosung der Weimarer Republik», 1." edieión, Stuttgart y Düseldorf, 1959, en *HZ*, 183, pp., 378 y ss.; últimamente también BESSON, WALDEMAR, *Württemberg und die deutsche Slaalskrise 1928-1933; Eine Sludie zur Aujlosung der Weimarer Republik*, Stuttgart, 1959, pp. 359 Yss.

[6] MONZAMBANo, SEVERINUS DE (PIIFENDORF, SAMUEL DE), *De slalu imperii germanici*, publieado por primera vez en 1666, nuevamente editado por SALOMON, FRITZ, Weimar, 1910. Según esta edieión la tradueeión alemana de BRESSLAU, HARRY, *Über die Verfassung des deulschen Reiches*, Berlín, 1922 (Clásieos de la polítiea, torno 3), eon importante intrO(jueeión. Para las formas de leetura de las diferentes edieiones hay que recurrir también a la primera tradueeión de BRESSLAU, Berlín, 1870 (Biblioteeia polítieo-históriea, VII). Mis eitas por la tradueeión de 1922.

metía en ella a debate una teoría innovadora de la estructura constitucional del Imperio alemán tal como había surgido de la Guerra de los Treinta Años y había sido legalizada por la Paz de Westfalia. Pufendorf probó en su escrito con razones de peso que todos los esfuerzos anteriores de los sabios para comprender la Constitución imperial alemana desde la perspectiva de las categorías aristotélicas entonces dominantes -monarquía, aristocracia, democracia- habían conducido al fracaso; Alemania, así se expresaba Pufendorf en el capítulo 6 de su obra, que entonces experimentó un rápido lanzamiento a la popularidad, no era una monarquía ni una aristocracia, y menos una democracia o una federación de Estados, sino que era «una construcción estatal irregular y casi monstruosa». A lo que más se aproximaba el Imperio era, por una parte, a la monarquía y, por otra, a la federación de Estados; pero, precisamente en el hecho de que no se identificara con ninguna de las dos y de que oscilara indeciso, por así decirlo, entre los dos polos, era donde veía él su monstruosidad y la raíz de su debilidad política.

Según esto, conviene señalar aquí que a Pufendorf no le preocupaba el censurar abusos de la Constitución o discrepancias entre el Derecho y la realidad constitucionales; de la misma manera que no pasó por alto semejantes defectos cuando existieron, tampoco vio en ellos propiamente la calamidad política de Alemania. Igualmente, no se puede decir de él que fuera un doctrinario al que le habían sorprendido las diferencias entre la teoría aristotélica contemporánea y la realidad; estaba plenamente convencido de que podían existir constituciones estatales que, aunque fueran irregulares desde el punto de vista de la teoría, podían resultar, no obstante, políticamente practicables; irregular y defectuoso no eran sinónimos [7], explicaba en otro de sus escritos. Sin embargo, creía que la irregularidad específica del Imperio alemán era malsana, ya que se hallaba en la base de una situación de labilidad perenne en la que no era posible, empleando una terminología moderna, la formación de una voluntad decidida, y en la que el Derecho y la ley no podían subsistir de forma duradera.

No es éste el lugar para poner a prueba de forma pormenorizada la posible adecuación o la no adecuación de la teoría de Pufendorf a las circunstancias reales de su tiempo. De hecho, esta teoría se ha convertido en claramente determinante dentro de la teoría del Estado ale-

---

7 BRESSLAU, *Einleitung*, p. 46.

mán de los siglos XVII y XVIII, hasta el punto de que hoy en día se puede afirmar que Pufendorf, no obstante todas las imperfecciones que afectaban en particular a sus criterios y normas teóricas y que estaban relacionadas más que nada con el momento histórico, tuvo, sin embargo, una visión ajustada del problema político-constitucional del viejo Imperio alemán: la fundamental imprecisión y la labilidad de una situación política que se basaba en dos principios contradictorios -que se podrían traducir como el de lo autoritario y el de lo asociativo-- entre los que no había tenido lugar una separación institucional practicable. Esto se dejaba notar particularmente, aunque no de forma exclusiva, en la contradicción de que los príncipes territoriales intentaban implantar en el ámbito de su jurisdicción un programa de monarquía absoluta, mientras que frente al emperador se presentaban simultáneamente como los paladines de aquella libertad estamental que rechazaban para sus propios estamentos. Con ello se correspondía la insuperable contradicción existente entre la aspiración del emperador a una soberanía suprema en Alemania y la carencia de poder real por la que se veía afectado. En conjunto, el sistema de *checks and balances* se había desarrollado hasta tal extremo de perfección que había terminado por anularse: los diferentes actuantes podían estorbarse mutuamente en su acción, pero no eran capaces de configurar ningún tipo de acción común o generalizada. La consecuencia era una situación de conflicto interno crónico que dejaba al Imperio indefenso hacia al exterior y que prestaba a la política interior alemana el carácter de una guerra civil latente y en ocasiones aguda. Con otras palabras, el Imperio ya no estaba en situación de cumplir las dos funciones elementales de un ente político colectivo: defensa frente al exterior y creación de un reducto de paz en el interior [8].

Pufendorf no sólo ha proporcionado un estimable análisis de la situación política de su tiempo, sino que ha realizado un interesante intento de explicar históricamente tal situación. En su época sólo se disponía de una fracción del acervo cultural sobre la Edad Media del que nosotros hoy disfrutamos cómodamente; sin embargo, como contrapartida, supo emplear con eficacia el método de las conclusiones retrospectivas. Partiendo de los resultados de un análisis que se había manifestado positivo -que el Imperio alemán era en el siglo XVII

[8] *Ibídem,* pp. 42 Y ss. (con indicaciones sobre la literatura más reciente).

una combinación no orgánica de una monarquía y una federación de Estados- y enlazando con las teorías contemporáneas sobre el contrato social, a las que él había prestado una valiosa aportación [9], planteó la hipótesis de que la fundación de la monarquía alemana, después de la extinción de la línea alemana de los carolingios, debió tener lugar mediante un contrato entre los linajes ducales y el que había de ser elegido nuevo señor, por 10 que, si bien aquéllos hubieron de recibir sus posesiones en calidad de feudo, a cambio se vieron confirmados en sus derechos por esto mismo. De este modo, la relación entre los principados territoriales y el poder central monárquico no fue ya de entrada de dependencia de unos con respecto a otro, sino que se asemejó más bien a un «contrato de alianza de desigualdad jurídica», o sea, con posición supraordinada de una de las partes contratantes [10].

Desde luego, la hipótesis no es defendible bajo esta forma, pero Heinrich Mitteis se aproxima mucho a ella cuando designa a la constitución alemana bajo Enrique 1 como «una hegemonía federal con formas de derecho feudal» [11]. Según esto, la hipótesis de Pufendorf encerraba un núcleo verdadero que él, como puso de relieve Harry Bresslau, «había extraído con audaz intuición de la Constitución imperial posterior» [12]. Partiendo de esta hipótesis propia, Pufendorf supo definir más tarde la situación político-constitucional de su tiempo como la de una monarquía que había involucionado en el sentido de la federación de Estados que le servía de base sin que los elementos monárquicos hubieran sido ya absolutamente suprimidos y sin que los federativos hubieran resultado totalmente restaurados o renovados; de todo esto se deduce que había captado con perspicacia

---

9 Cfr. GIERKE, OTTO, *Johannes Althusius und die ";nlwicklung der nalurrechllichen Slaalslheorien; zugleich ein Beilrag zur Geschichte der Rechtssystematik*, 2." edición, Breslau, 1902, en partieular, las pp. 102 Yss. La capacidad de Pufendorf como historiador ha sido reconocida por MEINECKE, FRIEDRICH, en *Die Idee der Staatsräson in der neueren Geschichte*, 3.. edieión, Munieh-Berlín, 1929 (en la aetualidad nuevamente editada por WALTIIER IloFER como torno 2 de las obras de FRIEDRICII MEINECKE, Munieh, 1957). Mis citas son por la edición de 1929.

10 Capítulo 3, ap. 4.

11 MITTEIS, IIEINRICII, *Der Slaal des hohen Miuelalters; Grundlagen einer vergleichenden Verfassungsgeschichle des Lehnzeilallers*, 3.ª edieión, Weimar, 1948, p. 127; cfr. también BRESSLAU, *Einleitung*, pp. 35 y ss.

12 *Ibidem.*

la dinámica latente que tenía su origen en la inestabilidad y en la imprecisión de la Constitución imperial.

Bastantes más importantes que el intento histórico de Pufendorf son sus propuestas de reforma; representan, incluso para él mismo, el objetivo verdadero de su trabajo. Ciertamente, no escribió sólo por razón de un deseo de conocimiento científico, ni tampoco sirviendo a una potencia política, como sus más destacados predecesores Conring e Hipólito a Lapide; él escribió como un patriota alemán que, preocupado por el estado de su decadente país, quería buscar soluciones para la curación de la enfermedad política crónica que ése padecía. En este sentido, su escrito fue el primer testimonio de relieve para la restauración de la conciencia política de la nación después de la Guerra de los Treinta Años y, en cierto modo, el principio del movimiento que condujo por fin, doscientos años después, a la fundación del Segundo Imperio.

Pufendorf hizo sus propuestas para la solución del problema alemán orientándose por la doctrina entonces en boga de la razón de Estado, la cual, como se sabe, se entendía como un compendio de los intereses de cada Estado. Sin embargo, hay que tener en cuenta que aún no había tenido lugar la actual reducción del concepto a la política exterior; la tendencia dominante en la doctrina del siglo XVII tenía más bien una dirección contraria, la de que la razón de Estado dependía --en el sentido de las categorías aristotélicas- de la Constitución estatal. O sea, que según esta doctrina la diversidad de los intereses estatales no procedía de la diversidad de la situación geostratégica, sino de las diferencias de la estructura interna [13]. En este sentido, el análisis de la Constitución imperial de Pufendorf, que tanta expectación suscitó, para él fue sólo un paso previo al desarrollo de su propia intención: la explicación de la razón de Estado del Imperio alemán.

Pero ¿qué era esta razón de Estado? Como el diagnóstico de Pufendorf se había dirigido ya hacia la conclusión de que Alemania se hallaba en una vía de desarrollo desde la monarquía a la federación de Estados, su terapia prescribía también que lo mejor era permanecer ahora de forma consciente en la vía seguida hasta entonces inconscientemente, por así decirlo. Aunque Pufendorf era, de hecho, un partidario de la monarquía en el sentido entonces usual, o sea, en el

[13] BRESSLAU, *Einleitung*, pp. 14 Y ss. También MEINECKE, pp. 149 Y ss.

del centralismo absolutista, poseía, sin embargo, la clarividencia suficiente para percibir las dificultades que se oponían a la transformación de Alemania en ese tipo de Estado. En su opinión, Alemania «no se dejará reconducir de nuevo a la figura de una auténtica monarquía sin sufrir previamente las conmociones más sobrecogedoras y una confusión absoluta»; de la misma manera que «un bloque de piedra -una vez puesto en movimiento-- es muy fácil hacerlo rodar monte abajo, aunque sólo con increíbles esfuerzos puede ser reconducido otra vez hasta la cumbre», igualmente, sólo se podrá transformar a Alemania de nuevo en una monarquía al precio de profundas reestructuraciones [14].

Difícilmente encontraremos un juicio contemporáneo que haya valorado las posibilidades futuras de Alemania con la misma claridad con que lo hizo Pufendorf. Desde el punto de vista actual, deberemos incluso decir que estas ideas de Pufendorf no resultan menos importantes que su doctrina de la irregularidad de la constitución del Imperio alemán. De hecho, el ascenso de Prusia al nivel de potencia alemana de rango equivalente al de Austria en el siglo XVII supuso ya, en cierto modo, una confirmación del pronóstico de Pufendorf, y la evolución del siglo XIX puso de manifiesto que, en realidad, sólo existía la alternativa Estado federal o Estado unitario, y que la victoria de este último únicamente era posible después de una serie de trastornos revolucionarios. En todo caso, el mismo intento de transformación en una federacion de Estados se ha producido sólo en el curso de la gran revolución europeo-occidental desencadenada por Francia, y es aquí donde se pone de manifiesto la única inconsecuencia de la teoría de Pufendorf. La «monstruosidad» del viejo Imperio radicaba, precisamente, en que no existía ninguna solución fuera de la revolucionaria para la extremadamente complicada y permanente situación conflictiva, o sea, que tampoco tenía viabilidad la transformación evolutiva hacia una federación recomendada por Pufendorf [15]. Esto se pone manifiesto con no menos fuerza en el hecho de que el propio plan de reforma a Pufendorf, en el fondo, no estaba libre de deficiencias; Pufendorf no fue capaz de proponer ningún otro medio para la realización política concreta de su plan que el de con-

[14] Capítulo 6, ap. 9, p. 64; asimismo, también el cap. 8, ap. 4, p. 114.

[15] Cfr. la problemátiea de la idea de Federaeión de Príneipes *(Fürslenbund)* en Federieo el Grande, que más bien fue un anteeedente de la solueión bismarekiana de la pequeña Alemania que un ensayo para la reforma eonstitueional del viejo Imperio.

ducir a Austria por «la vía de la bondad» -quiere decirse al emperador- a una «autolimitación», y esto tenía pocas probabilidades de éxito en vista de cómo se encontraba la situación [16].

La cuestión dominante del siglo XVIH no era, por tanto, la de evolución o revolución, sino la de revolución desde dentro o desde fuera. y no se diga que la idea de revolución alemana en el siglo XVIH no es histórica; en cierto sentido, esta revolución se ha producido, aunque con una forma muy propia de Alemania. Me estoy refiriendo aquí al ascenso de Prusia. Considerando la realidad constitucional alemana de aquel tiempo, este ascenso representó en verdad una forma de revolución, al menos en el doble sentido de una revolución desde arriba (en la misma Prusia, desde la reestructuración del Gran Elector [17] hasta el absolutismo ilustrado de Federico el Grande [18]) y de una revolución desde abajo (en el Imperio, gracias a la sustitución de la hegemonía austríaca por el dualismo austro-prusiano). Con el ataque de Federico a Silesia apareció un nuevo elemento en la escena alemana: el Estado militar y funcionarial estrictamente racional, el cual ya no conservaba ni siquiera la apariencia de fidelidad al emperador y al Imperio, aunque hubiese sido capaz, por otra parte, de procurarse resonancia internacional merced a la propagación de nuevas ideas ilustradas (repercusión en la Ilustración francesa; reformas josefinianas en Austria). Entre estas ideas, reviste especial importancia el principio de tolerancia de Federico el Grande. Cuando uno considera que la enfermedad más reciente del Imperio se había originado por la disensión religiosa, y que la aceptación del principio de tolerancia en Inglaterra, en 1688-89, había puesto las bases de la tan admirada estabilidad de la democracia y liberado las fuerzas para la expansión marítimo-industrial de Inglaterra gracias a la pacificación interna, se puede estimar en todo su valor 10 que una política semejante podía haber generado en Alemania si el ataque de Federico a

---

[16] De forma pareeida también BRESSLAU, *Einleilung*, pp. 48 Yss.

[17] Ya HINTZE, OTTO, ha señalado el revolueionario carácter usurpatorio de la nueva ordenaeión del Gran Príneipe Eleetor; *vid.* HINTZE, «Der Commissarius und seine Bedeutung in der Allgemeinen Verwaltungsgesehiehte», en el mismo, *Slaal und Verfassung, Gesammelle Abhandlungen zur Allgemeinen Verfassungsgeschichte*, 2." ed. ampliada, editada por G. Oestreieh, Gottingen, 1962, pp. 242-274, sobre todo pp. 245 y ss.

[18] En relaeión con esto *vid.* KOSELLECK, REINHART, «Staat und Gesellsehaft in Preussen, 1815-1848», en *Slaal und Gesellschaft im deutschen Vormarz*, ed. por W. Conze, Stuttgart, 1962, pp. 79-112.

Austria se hubiera apoyado en dicha política en lugar de en el ejército. Claro es que para tal supuesto faltaban todas las bases previas; el militarismo tenía en Prusia derecho de primogenitura, y las demás cosas eran, sin duda, aditamentos encaminados a fortalecerlo, no a limitarlo o a suplantarlo. Después de todo, si al ascenso de Potsdam se añade el de Weimar en cuanto movimiento espiritual alemán, y si se compara el conjunto del cuadro con el de la Francia de 1789 a 1815, puede decirse que en la Alemania del siglo XVTII se habían desarrollados todos los elementos de una gran revolución excepto uno: el movimiento popular. De este modo, todas las posibilidades resultaron bloqueadas en el laberinto político y moral del viejo Imperio; el Despotismo Ilustrado se mostró, en palabras de Rudolf Stadelmann, como un callejón sin salida [19]. La «revolución» prusiana había dado lugar únicamente a un socavamiento del Imperio, no a una reforma o a una regeneración del mismo.

2. Revolución desde arriba: la fase burocrática

En lugar de la revolución desde dentro, apareció entonces la revolución desde fuera bajo la forma del gran movimiento revolucionario surgido hacia finales del siglo XVTII, cuyos orígenes se situaban en los países anglosajones y en Francia y por el que Alemania -al igual que Italia- sólo resultó afectada de manera secundaria. Tres elementos fueron característicos de dicho movimiento. En la lejana América, tuvo lugar a partir de 1774 la creación de un nuevo tipo de organismo estatal, del primer Estado constitucional de cuño moderno. Aproximadamente al mismo tiempo comenzó en Inglaterra la Revolución Industrial 20, un proceso poco llamativo al principio, pero del que habían de derivar amplias consecuencias sociales y, en segundo término, políticas. Por último, estalló el volcán de la Revolución francesa, la cual engendró la idea de nación moderna de base racional una e indivisible y fue causa de unas transformaciones políticas y sociales de tal magnitud -no sólo en Francia, sino en todo

[19] STADELMANN, RUDOLF, «Deutsehland und die westeuropäischen Hevolutionen», en el mismo, *Deutschland und Westeuropa*, Laupheim, 1948, p. 40.

[20] Para el problema de la dataeión véase ASHTON, T. S., *An Economic History 01 England: The Eighteen Century,* Londres, 1955, p. 125 (coloca el comienzo en torno a 1782).

el continente- que apenas habría podido prever Pufendorf. El resultado común de estos movimientos puede ser resumido de forma aproximada en los cuatro puntos siguientes: en primer lugar, desde una perspectiva religiosa, tuvo lugar un cambio orientativo de la conciencia humana del mundo futuro al presente que ya se había prefigurado desde el Renacimiento y desde la Reforma, y como consecuencia del mismo se sintieron «emancipados» no sólo los particulares, sino también las naciones, al tiempo que se volatilizaba el fundamento sacro de la monarquía. En segundo lugar, en relación con esto, se atribuyó una mayor importancia que hasta el presente al hecho de asegurar la existencia material del hombre; de ahí que la economía alcanzase una posición dominante propia de una fuerza que se bastaba ella sola para garantizar la existencia material del hombre. En tercer lugar, se sustituyó el estático orden social de los estamentos por el más elástico y también más dinámico de las clases sociales; finalmente, en cuarto lugar, se inició en el campo político un proceso en cuyo curso se transformó la vieja oposición entre libertades estamentales y monarquía absoluta en la de democracia frente a dictadura o Estado constitucional frente a totalitarismo 21.

En Alemania, el movimiento trajo como primera consecuencia el hundimiento del viejo Imperio y la absoluta supresión de su Constitución; el «Imperio Romano de la Nación Alemana» había dejado de existir. Sin embargo, observando los hechos más de cerca, se podía apreciar que sólo se había hundido la construcción más superficial, indudablemente, la más rudimentaria. De entre la misma surgieron entonces los principados territoriales, creados en parte por Napoleón, como verdaderos estabilizadores y como soportes de la continuidad política, de modo que ahora se podría decir que se había restaurado la situación previa a la elección de Enrique l. En estas circunstancias, no era posible la construcción del Estado nacional unitario de régimen centralizado que muchos patriotas reclamaban ya entonces. No obstante, la conciencia de pertenencia colectiva, que nunca se había extinguido de manera total, se había reavivado con tal pujanza gracias a la literatura nacional florecida en el siglo XVIJT y a la pre-

[21] Esta transformaeión y sus consecuencias inieialmente expuestas por TOCQIJEVILLE, ALEXIS DE, «De la démoeratie en Amérique» y «L'aneien régime et la révolution», en *Oeuvres compléles,* T, TT; edición alemana de la primera: tomo Tde la traducción de.l. P. Meyer, Stuttgart, 1959; de la segunda: traducción de Rüdiger Volkhard, Bremen, s. a. (colección Dietrieh, tomo 232).

sión del dominio napoleónico, que hacía impensable una independización total de los diferentes Estados. El resultado fue que se otorgó a Alemania, de momento bajo la figura de una Confederación Germánica, una Constitución federativa de carácter muy distendido, no cabe duda.

Así pues, ni siquiera la fuerza de la revolución europea había sido suficiente para transformar Alemania en una monarquía unitaria. En lugar de esto, parecía que se había hecho realidad ahora la solución de la federación de Estados de Pufendorf. Sin embargo, una consideración más detallada hace aparecer como discutible el que Pufendorf hubiese aceptado la Confederación de 1815 -tal como a veces se ha pensado- como solución verdadera en su criterio [22]. Porque no hay duda de que la circunstancia política alemana seguía dominada por la dualidad Austria-Prusia, dos grandes potencias de rango europeo tan superiores a los restantes Estados alemanes que hacían ilusoria la existencia de una igualdad jurídica en la Confederación. La Confederación Germánica era menos una asociación de Estados jurídicamente igualitaria que una hegemonía doble, cuya existencia dependía de la muy frágil comunidad de los intereses prusianos yaustríacos; en el momento en que se rompiera dicha comunidad, amenazaba la doble opción de o bien partir la herencia del viejo Imperio entre las dos grandes potencias alemanas, o bien llegar a una guerra aniquiladora entre ellas. A esto habría que añadir que Metternich hizo de la Confederación Germánica el instrumento de su política extremadamente reaccionaria. Esto tuvo consecuencias de notable importancia, pues por su causa se desacreditó a los ojos de las fuerzas nacional-progresistas la idea de federalismo como reaccionaria y particularista. Es indudable que de entonces proviene la inclinación del movimiento nacional alemán hacia la idea francesa de nación, la cual había surgido de una identificación igualmente desafortunada de las parejas conceptuales federalismo-centralismo y reaccionario-progresista [23]. Parece altamente cuestionable que en estas circunstancias fuera posible, de alguna manera, una solución federativa del proble-

[22] Así, BRESSLAU, *Einleitung*, p. 53.

[23] En relación con esto cfr. la vieja eontroversia entre TTINTZE, HEDWIC, *Staatseinheit und Föderalismus im alten Frankreich und in der Revolution,* Stuttgart, Berlín, Leipzig, 1928 y MATIIIEZ, ALBERT, rec. en *Annales historiques de la Révolution française*, 5 (1928), pp. 577 Yss. Las objeeiones de MATIIIEZ son en gran medida justas, pero no haeen justieia del todo al argumento prineipal de IJINTZE.

ma alemán; en todo caso, a partir de 1815 comenzó a configurarse una nueva opción doble junto a la de monarquía o federación de Estados propia de Pufendorf: Estado unitario o división.

En relación con el desarrollo posterior, ha sido de suma importancia el lento aunque imparable cambio social que se produjo bajo la cubierta de la reacción y la restauración. La transformación de la sociedad estamental en una sociedad de clases, propulsada por Europa occidental, comenzó a afectar también a Alemania después de las Guerras de Liberación, pero de momento tuvo aquí un desarrollo totalmente diferente. En el oeste, los motores del cambio social fueron el surgimiento del sistema económico capitalista y la Revolución Industrial; gracias a ellos, se produjo un desplazamiento del poder económico desde la aristocracia a la burguesía, y como consecuencia del mismo ésta se vio en situación de aspirar a la conservación del poder político. En Alemania, el desarrollo económico no había encontrado aún su época dorada, pues estaba frenado por el fraccionamiento político, por la ausencia de posibilidades de expansión colonial y por otros factores, por 10 que tampoco se apreciaba con mucha claridad el desplazamiento del poder económico. En cambio, desde mediados del siglo XVIII Alemania experimentó el ascenso de la burguesía académica *(Bildungsbürgertun)* a la categoría de potencia social [24]; sólo con la aparición de la Revolución Industrial, desde mediados de siglo, se constituyó también una clase de empresarios capitalistas de relieve nacional. Como consecuencia de ello, la burguesía académica se encontró sola durante la primera mitad del siglo en su lucha por la participación en el poder político; económicamente débil, la única arma de la que disponía era la movilización de la opinión pública. Pero también su empleo tenía escasas posibilidades en vista de la exclusividad del ideal cultural alemán; la literatura no se convirtió en Alemania, al igual que en Francia, en un foro nacional [25].

[24] A partir del análisis del dereeho territorial prusiano, TOCQUEVILLE puso ya de manifiesto la aparieión de «una especie (le clase media» entre el estamento burgués y la aristocracia: «Se eompone de funeionarios sin nobleza, de eclesiásticos y de profesores de universidad y de liceos» (*L'ancien régime*, ed. alemana, p. 284).

[25] También esto lo ha descrito TOCQUEVILLE con una mirada de refilón a Alemania *(ibidem,* pp. 173 y ss.). Los escritores franceses de la época de la Ilustración -así se expresa él- se habían ocupado de una u otra manera casi sin excepción de política; su función se habría identifieado con la de los jefes de partido en un país libre (p. 178), mientras que sus colegas alemanes se limitaban a la filosofía y a las bellas artes.

De ahí que pronto cristalizase la tendencia a imponer los objetivos propios no por medio de la conquista del poder político, sino por medio de la «conversión» ideológica de quienes ostentaban el poder. Esta tendencia coincidía con un rasgo de la política de los fisiócratas franceses sobre el que ya había llamado la atención Tocqueville. «No se trata tanto», así describía aquél su procedimiento, «de aniquilar el poder absoluto como de convertirlo» [26]. En ambos casos, ello equivalía, por 10 menos, a una posposición del problema de la libertad. «Los franceses», decía Tocqueville, «exigieron reformas antes de exigir libertades» 27, Y 10 mismo se puede decir de los alemanes. Y al igual que en Francia, el punto de partida de esta táctica 10 constituyó en Alemania el nacimiento de una burocracia absolutista y ya, en parte, ampliamente aburguesada [28]: la burguesía había ocupado entonces -digamos que a través de la puerta trasera- una parte importante de las posiciones desde las que podía imponer las reformas deseadas, si bien, desde luego, utilizando la vía de los decretos, como correspondía a una revolución desde arriba. La diferencia entre las dos naciones radicaba en que el experimento de los fisiócratas franceses se redujo a un episodio, pronto sustituido por los acontecimientos desestabilizadores de la Revolución francesa y por sus secuencias menores del siglo XIX, mientras que en Alemania la revolución desde arriba mantuvo siempre su preponderancia en todas las confrontaciones y se propuso llevar a cabo, en último término, el proyecto básico de las reformas josefinianas y fredericianas de la época del Despotismo Ilustrado: construcción de un orden social y político 10 más perfecto posible bajo una instancia libre de intereses e independiente de partidos como *supremus arbiter.*

---

[26] *Ibidem,* p. 201.

[27] *Ibidem,* p. 196. Que semejantes posturas en la burguesía ilustrada alemana estaban fuertemente influenciadas por el pietismo ha sido comprobado actualmente en el importante e ilustrativo estudio de KAISER, GERHARD, *Pietismus und Patriotismus im literarischen Deutschland; ein Beitrag zum ProbLem der Säkularisation*, Wiesbaden, 1961.

[28] Para Alemania ahora: ROSENBERG, HANS, *Bureaucracy, Aristocracy and Autocracy: The Prussian Experience 1660 1815,* Cambridge, Mass. 1958; cfr. HARTUNG, FRITZ, *Deutsche Verfassungsgeschichte vom 15. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, 5.ª ed. reelaborada, Stuttgart, 1950, pp. 100 Yss., Y HINTZE, OTTO, *Gesammelte AblzandLungen,* ediL por HARTUNG, FRITZ, Leipzig, tomo I: «Staat und Verfassung», 1941, en 2.ª ed. 1962 *(vid.* nota anterior 17); tomo III: «Geist und Epochen der preussischen Geschichte», 1943.

Aunque resultaría atractivo poder tratar el caso de Austria dentro de este conjunto y desde los presentes puntos de vista, habremos de concentrarnos aquí por cuestión de brevedad en Prusia, país que tuvo una influencia decisiva en la posterior evolución alemana. En Prusia, el programa de la revolución desde arriba fue formulado ya por el ministro Struensee cuando explicó al embajador francés, en 1799, que la revolución salvadora que los franceses habían realizado de abajo arriba se llevaría a cabo en Prusia con lentitud y de arriba abajo [29]. Con ello se hacía también alusión a la notable influencia que ejercían el modelo del liberalismo occidental, y en particular el francés, así como a la influencia de la revolución prusiana desde arriba. Sin embargo, la planificación propiamente dicha y la ejecución comenzaron sólo después del derrumbamiento de 1806. Este allanó el camino para las transformaciones internas y creó, al mismo tiempo, una obligación de ejecutarlas que se impuso a toda la situación como consecuencia del peligro externo.

La primera de esas transformaciones fue un importante -aunque relativamente imperceptible-- desplazamiento de poder en la relación entre la burocracia y la monarquía. Hasta entonces, el monarca absoluto había desempeñado de forma más o menos incontestada su papel de *supremus arbiter;* ahora se vio mediatizado en él cada vez más por la burocracia. A partir de este momento, la burocracia, fortalecida por su especialización académica y por su formación humanística, aspiró a independizarse. Se puede decir que ella se dio a sí misma una constitución desde el punto en que sustituyó al hasta entonces vigente «gabinete» real por un «gobierno», compuesto de varios ministerios especializados, el cual se interpuso como institución central suprema del aparato de Estado entre el príncipe y las autoridades inferiores y logró asimilar también a la naciente burocracia militar [30]. Esta emancipación de la burocracia podía ser designada como la revolución propia de Alemania en los comienzos del siglo XIX,

---

[29] FRAUENDIENST, WERNER, «Das preussiche Staatsministerium im vorkonstitutioneller Zeit», en *Zeitschrift für die gesamle Slaalswissenschafl,* 116 (1960), pp. 104-177; partieularmente p. 112; cfr. HARTUNG, FRITZ: «Der aufgeklarte Absolutismus», en el mismo, *SlaalsbiLdende Kräfte der Neuzeil; Gesammelte Aufsiilze,* Berlín, 1961, pp. 149 Y ss.; partieularmente p. 176. *Vid.* también KOSELLECK para este tema y para lo que sigue (nota anterior 18).

[30] En relaeión con esto FRAUENDIENST y los escritos citados anteriormente, nota 28, de ROSENBERG, HARTUNG y HINTZE. Para el aspeeto militar *vid.* STADELMANN, RUDOLF, *Mollke und der Slaal,* Krefeld, 1950.

y es precisamente la característica combinación de una relativa imperceptibilidad hacia el exterior -junto con el derrocamiento de unos principios fundamentales (sobre todo, del absolutismo principesco)- lo que ha dado lugar al surgimiento de una tradición determinante para todo el desarrollo posterior; hasta la «revolución legal» de 1933, el sustraer las decisiones políticas fundamentales a la «confrontación de las opiniones» y a la «política de intereses» y el someterlas a puntos de vista «objetivos» se convirtió en el principio de la política alemana [31]. Un eco de esta postura se manifiesta también, en la actualidad, en los intentos de limitar al funcionariado el derecho de resistencia frente a la desviación totalitaria del Estado [32]. No obstante, las experiencias de 1933-34 demuestran que la burocracia es inoperante en semejante papel.

Gracias al revolucionario desplazamiento de poder desde la élite principesca al aparato burocrático, la burocracia se fue integrando y fue creciendo en el papel de fuerza portadora y estabilizadora del Estado, y de ello tenemos los últimos y más llamativos ejemplos en la adscripción de la burocracia civil y militar a la causa de la revolución en noviembre de 1918 y a principios de 1933. Aquí aparece un cierto paralelismo con la evolución francesa, en la que ya Tocqueville había señalado una función estabilizadora parecida del aparato administrativo [33]. Pero, mientras que en Francia el movimiento revolucionario -por más que en la práctica reforzase el poder del aparato de Estado-- estuvo encarnado por fuerzas no burocráticas y se desarrolló, además, fuera del aparato de Estado propiamente dicho, de forma que en realidad se daba lugar a una especie de división del trabajo no planificada [34], en Alemania fue característico que la bu-

[31] Para la República de Weimar *vid.* BESSON, WALDEMAR (nota anterior 5), que hace propias estas ideas. Crr. mi recensión en *Zeitschrift für Politik*, cuaderno 2/1961.

[32] Esta es la tesis de BORCH, HERBERT v., *Obrigkeil und Widersland; Zur politischen 8oziologie des Beamlenlums,* Tübingen 1954. Igualmente, KÜNNETH, WALTER, en la discusión sobre c12ü de julio de 1944, en *Die Vollmacht des Gewissens*, ed. por Europäische Publikationen e. V. (Munich), 1956, pp. 61 Yss.

[33] *L'ancien régime el la révoluLion.*

[34] Este proceso es bien perceptible en la postura del ejército francés; *vid.* GIRADET, RAOIILT, *La société militaire dans la France conlempomine (1815-1939)*, París 1953. Según esta obra, el ejército francés parece haber sido en mucho mayor grado, entre 1815 y 1848, un ejército profesional apolítico-suprapartidista que, por ejemplo, el ejército imperial alemán. Aquél experimentó tres revoluciones -revolución de julio de 1830 y revoluciones de febrero y junio de 1848-, y en cada una de ellas defendió en principio al régimen existente y se sometió después al nuevo sin sustanciales con-

rocracia aspirase a asumir simultáneamente, como continuación de la tradición del Despotismo Ilustrado, ambas funciones, la revolucionaria y la estabilizadora. De este modo, comenzó entonces a reconstruirse bajo un nuevo aspecto y de manera cambiada aquella «monstruosidad» que Pufendorf había vituperado en la vieja Constitución imperial.

Las reformas de Stein, Hardenberg y Boyen, que se llevaron a cabo desde esta base entre 1808 y 1814, se caracterizaban porque intentaron poner en marcha una transformación social antes de que las fuerzas sociales mismas se hubieran puesto en movimiento. Según esto, la revolución desde arriba se fijó como objetivo en esta primera fase la movilización de unas fuerzas hasta ahora inertes, con 10 que la motivación primera se situó en una voluntad de fortalecimiento del Estado contra la amenaza napoleónica; sin embargo, al lado de esa motivación actuaban también, como se puede leer ya en las expresiones de Struensee, planes de ordenación política y social de amplio alcance. En esto estribaba una diferencia esencial respecto a los procesos revolucionarios de Europa occidental, donde la reordenación política procedía de abajo, del fortalecimiento del tercer Estado (Francia) o de la Revolución Industrial (Inglaterra). A ello se unía una segunda diferencia característica. Mientras que las reordenaciones estatales de Europa occidental se dirigían más o menos a hacer participar a nuevas fuerzas sociales en la lucha por el poder, la burocracia liberal prusiana perseguía la total supresión de la lucha por el poder en el interior: la revolución debía llevarse a cabo, por así decirlo, «por la vía del orden». Pero esto no era posible, naturalmente, sin privar a las recién despertadas fuerzas sociales de la libertad y de la autonomía que se les había querido proporcionar por medio de la movilización. En su momento, la reforma se estrelló con esta contradicción. A las clases bajas la reforma no les ofrecía bastante aliciente, en la dinastía y en la aristocracia levantó violenta oposición frente a la que la burocracia hubo de resignarse carente de apoyo político,

mociones internas, a no ser que la defensa tuviera éxito, como en el último caso. Sin embargo, no intervino propiamente en el juego político interno como el ejército alemán; sólo con el golpe de estado de Luis Napoleón el 2 de diciembre de 1851 surge un paralelismo con los pactos Groener-Ebert y Blomberg-Ilitler de 1933, y sólo bajo la Tercera Hepública (MacMahon, Boulanger y asunto Dreyfus) se da un paralelismo con el papel de Seeckt en 1923; después viene de nuevo un período apolítico hasta De Gaulle.

en último término. La pieza nuclear de la reforma, la nueva Constitución política, terminó por no llevarse a efecto.

En cualquier caso, con las reformas prusianas se había dado impulso a un proceso que ya no había manera de parar ni utilizando las medidas represivas propias de la época de la Restauración. No sólo comenzó a desequilibrar la balanza el peso del ascenso de la burguesía académica, sino que tampoco la burocracia podía ser desplazada ya de su posición central, al tiempo que la misma pretendía continuar entonces una reforma de alcance limitado en la línea de la iniciada por Handerberg con su liberación campesina y su libertad de industria: en lugar de la revolución política, había que propulsar ahora la revolución industrial, con lo que el centro de gravedad se situó, lógicamente, en la política de transportes (construcción de ferrocarriles) [35]. Pero también el ensayo de creación chocó pronto con sus límites internos y externos. En primer lugar, se puso de manifiesto la excesiva pequeñez del espacio económico prusiano, por lo que hubo que dar paso al proyecto de creación de un mercado unitario alemán mediante el agrupamiento de los Estados alemanes en una unión aduanera. Esto sólo se consiguió de manera parcial. Quedó comprobado que la unidad económica no era realizable sin unidad política, por lo que la fundación aduanera con exclusión de Austria contribuyó en grado considerable al socavamiento de la Confederación Germánica y preparó el marco económico para la posterior solución de la pequeña Alemania de Bismarck [36].

Todavía más notable fue el hecho de que la política de transportes condujera de forma indirecta al resquebrajamiento del sistema de la Restauración política. En poco tiempo, los recursos presupuestarios ordinarios no alcanzaron ya para subvenir a los amplios planes de construcción ferroviaria, y como el Estado prusiano no podía contraer nuevas deudas, según una ley de 1820, más que con el consen-

---

[35] El problema de la industrializaeión ha experimentado últimamente una adaraeión importante gracias a la teoría del crecimiento económico. LANDES DAVID, ha realizado una aplicación al proceso alemán, «Tndustrialization and Economic Development in Nineteenth-Century Germany», en *Premiére Conférence inlernalionale d'hislorie économique; Contributions, Communicallons;* Estocolmo, agosto de 1960, pp. 83-86.

[36] En relaeión con estas euestiones *vid.* ZIEKURSCH, JOHANNES, *Politische Geschichle des neuen Deutschen Kaiserreichs*, 3 tomos, Frankfurt a. M., 1925-1930, en partieular el tomo TI, pp. 279 Yss. En relaeión con el *Zollverein vid.* sobre todo HENDERSON, W. TI., *The Zollverein*, 2." ed., Londres 1959.

timiento de los hasta ahora entonces inexistentes «Estamentos Imperiales», Federico Guillermo IV tuvo que declararse dispuesto a concretar las vagas promesas otorgadas con motivo de su ascenso al trono y a admitir algún tipo de representación popular[37]. Pero como el rey no fuera capaz de decidirse a dar un paso completo en el asunto y se quedase en lugar de ello a medio camino, ocurrió que todo el proceso condujo en buena medida al estallido de la revolución de 1848. Aquí salía a la luz un segundo problema de la revolución burocrática desde arriba: que no era capaz de mantener bajo control permanente las fuerzas que había desatado.

La revolución de marzo de 1848 trajo consigo el hundimiento casi instantáneo de la situación política alemana, de modo que suscitó grandes esperanzas; no obstante, no consiguió coronar su objetivo, la realización simultánea de la unidad alemana y de la libertad política[38]. Es cierto que en la primavera de 1848 consiguió despertar una conciencia de comunidad nacional que, en parte, llegó a ascender hasta las dinastías, y que proporcionó una base de realidad social al patriotismo alemán -un hecho que se había de revelar como factor político de singular importancia; sin embargo, aparte de esto, no fue capaz de hacer realidad hechos políticos consumados acordes con ella. Verdaderamente, se podría discutir si en la situación de extrema complej¡idad que se vivía habrían resultado realizables sus objetivos de unidad y libertad. A la luz del análisis de Pufendorf, que después ha resultado confirmado por experiencias posteriores, parece que entonces sólo debió existir la doble opción unidad o libertad: o bien se continuaba la línea de la Confederación Germánica -sólo que ahora no como una federación de monarcas, sino como una de Estados constitucionales o de pueblos- o bien se llevaba a cabo la supresión radical de las monarquías y de los Estados individuales a favor de una república unitaria de cuño francés. Lo uno habría conllevado, siguiendo el ejemplo de Suiza, de Holanda y de Estados Unidos, la re-

---

[37] ITINTZE, OTro, *Die HohenzoLlern und ihr Werk: FünJhundert Jahre vaterlündische Geschichte,* 4.Λ ed., 1915, p. 523.

[38] Para lo que sigue, VALENTIN, VEIT, *Geschichte der deutschen RevolulÍon* 1848-49, Berlín, torno 1, 1930, torno Π, 1931; STADELMANN, HIJDOLF, *80ziale und politische Geschichte der RevolulÍon von* 1848, Munich, 1948; DROZ, JACQUES, *Les révolutions allemandes de* 1848 (según un manuscrito inacabado de Ernest Tonnelat), París, 1957.

nuncia al Estado unitario en beneficio de la libertad [39], lo otro encerraba el peligro de que se repitiera el proceso de la Revolución francesa con inclusión de una guerra expansiva y una dictadura militar, o sea, que se hubiera cuestionado la realización de las libertades políticas. En ambas direcciones, las diferentes monarquías constituían sin duda un obstáculo casi invencible, y esto era así en buena parte porque los mismos líderes burgueses de la revolución rechazaban cualquier forma de republicanización. No sólo querían unidad y libertad simultáneas, sino también el mantenimiento de las monarquías. En el fondo, esto suponía una política de *coincidentia oppositorum* como la que había propugnado el absolutismo burocrático: si había que aceptar la revolución, que fuera sin destruir el orden existente --en este salto mortal lógico desembocaba siempre de nuevo el pensamiento político alemán, con independencia de dónde viniera.

Es sabido que una de las causas del fracaso de los esfuerzos de 1848 hay que situarla en el terreno de la política exterior, ante todo en la oposición de Inglaterra y de Rusia. Sin embargo, no es menos cierto -aunque sea menos conocido-- el hecho de que la prudencia de los hombres de 1848 estuvo determinada, también, por el respeto que éstos experimentaron ante el conflicto de clases que se estaba produciendo por primera vez en Alemania en el curso de la revolución. Hasta 1848 apenas se había dado en Alemania una oposición de clases, ya que la formación de una sociedad de este tipo se hallaba todavía en sus comienzos a causa del retraso en el desarrollo industrial. Por ello, la revolución de marzo no fue una revolución social, sino una de carácter ideológico-político dirigida contra la opresión política, el paternalismo autoritario y el amordazamiento de la opinión y protagonizada de forma conjunta por el tercero y el cuarto estados. Pero, desde abril de 1848, el movimiento revolucionario se escindió; se constituyeron partidos políticos organizados, y esta polarización política favoreció también la social, lo que representa una inversión de la secuencia normal de Europa occidental muy típica de la situación alemana. En realidad, aún no existía un proletariado industrial en cuanto clase unitaria, sino una serie de formas intermedias (con

[39] Un curioso aspecto de una solueión tal se pone de manifiesto en las esperanzas que albergaba el joven Jacob Burekhardt en su époea de estudio de Alemania durante el *Vormärz* sobre la reincorporación de Suiza a una Confederaeión Germániea de nuevo euño; *vid.* KAEGI, WERNER, *Jakob Burckhardl: Eine Biographie.* tomo Tl, Basilca, 1950, pp. 159, 164 Yss., 183.

diferencias también regionales) en transición desde una sociedad estamental a otra de clases: inicios de un proletariado industrial en Sajonia y en Renania; comienzos de un proletariado agrícola en Prusia (como reserva del proletariado urbano); una pequeña burguesía jacobina, sobre todo en el sur de Alemania, y un movimiento radical de oficiales artesanos 40. A pesar de que sus intereses comunes estaban mínimamente desarrollados, sus aspiraciones fueron enjuiciadas por la gran burguesía liberal con el máximo rigor como un ataque general contra su propia existencia, 10 que quiere decir que la conciencia de clase despertó antes en la clase burguesa que en el proletariado 41. Un ejemplo ilustrativo de esto es el tratamiento que recibió la cuestión del derecho de sufragio por parte del Preparlamento de Frankfurt. El acuerdo absolutamente unánime del pleno para que todo alemán mayor de edad tuviera derecho de voto a la Asamblea Nacional quedó limitado por una interpolación tácita del Praesidium y del Secretariado del Preparlamento a los ciudadanos (económicamente) independientes, 10 que suponía la privación del derecho de sufragio para todos los estratos preproletarios 42.

El miedo ante la actividad política de las masas no ilustradas, que se puso entonces de manifiesto, marcó a partir de aquí con fuerza la postura de los liberales en el futuro. Si bien las acciones revolucionarias de los estratos proletarios o preproletarios mostraron una inclinación tan fuerte hacia el concepto de derecho y hacia la idea de orden como las de los burgueses -por 10 que en el momento decisivo fracasaron al igual que las de aquéllos [43]—, tuvieron la virtud de originar en la burguesía —en unión con las escasas acciones violentas que se produjeron- un pánico revolucionario absolutamente desproporcionado, y a esto hay que añadir que la sensibilidad burguesa re-

---

[40] FISCHER, WOLFRAM, ofrece unas explicaciones estructurales más exaetas, «Soziale Unterschichten im Zeitalter der Frühindustrialisierung», en *Interaational Review o/Social HistOlY,* 8 (1963), pp. 415-435. Para enjuieiar el movimiento de ofieiales de 1848 es importante el material eomparativo de RUDÉ, GEORCE, *The Crowd in the French Revolution,* 2." ed., Oxford, 1960, al. Munieh, Viena, 1961; cfr. mi recensión en *Neue politische Literatur,* 1963, pp.90 Yss.

[41] Respecto a la primera organizaeión polítiea de los trabajadores *vid.* BALSER, FROLINDE, *Sozial-Demokratie 1848/49-1863: Die erste deutsche Arbeiterorganisation «Allgemeine Arbeiterverbrüderung» nach der Revolution,* 2 tomos, Stuttgart, 1962.

[42] Para esto *vid.* actualmente TIAMMERoW, THEODORE S., «The Elections to the Frankfurt Parliament», en *The Jouraal o/ Modera History,* 33 (1961), pp. 15-32.

[43] STADELMANN, *RevoLution,* pp. 88 Yss.

sultó, además, potenciada porque se interpretó la situación alemana, de forma esquemática, a la luz de la revolución parisina de febrero. De este modo, los líderes burgueses del movimiento revolucionario renunciaron, con los primeros signos de la revolución democrático-republicana o social, a la ulterior persecución de sus propios objetivos de poder, y buscaron refugio junto a los viejos señores. Así, quedaba garantizado el mantenimiento de la «tranquilidad y el orden», o, mejor expresado: se posibilitaba su reinstauración; porque el paso siguiente tenía que ser el aplastamiento del recién aislado movimiento democrático con las armas de la contrarrevolución. Esto es lo que ocurrió desde el otoño de 1848 en Austria con la ayuda del ejército austríaco y en el resto de Alemania con la del prusiano, una «división del trabajo» que había de ser importante en el desarrollo ulterior. Sin embargo, la escena alemana se encontraba ahora en pleno desconcierto, pues la represión de una revolución no equivale a la solución de sus problemas. El conflicto entre las fuerzas sociales había estallado de forma abierta, pero no estaba decidido, por lo que, tal como lo ha formulado Rudolf Stadelmann, se encendieron con más vigor que antes «las contradicciones entre revolución y contrarrevolución.. bajo la cubierta de un orden rápidamente restaurado» [44].

3. Revolución desde arriba: la fase militar

La principal dificultad para una solución posterior de la problemática radicaba en la carencia -al menos momentánea- de ideas para la formación de un Estado y de fuerzas capacitadas para la acción. La revolución desde abajo en su variante liberal-burguesa estaba gastada, en la democrático-republicana derrotada y fuera de combate, pero también la revolución burocrática desde arriba se hallaba desacreditada. En realidad, sólo había llegado a ser posible merced a la creencia de que se podría evitar un conflicto, pero esto había sido rebatido por los acontecimientos de 1848-49. Tampoco la reacción dinástica era capaz de sacar partido de su victoria pírrica. Ciertamente, las dos grandes potencias alemanas intentaron reformar la Confederación Germánica -Prusia por medio del Plan de Unión de Radowitz de 1850 y Austria con la Asamblea de los Príncipes de

---

[44] *Ibidem*, p. 31; también p. 191.

Frankfurt de 1863-, pero fracasaron a causa de la desconfianza mutua: el sistema de la doble hegemonía puso de manifiesto su insuperabilidad. Por supuesto hoy en día se sabe que la Revolución Industrial estaba entonces sólo en sus comienzos, que con su pleno desarrollo la clase trabajadora volvería otra vez a levantarse y se convertiría en un factor de poder social del que, a pesar de la derrota de 1848 o tal vez precisamente por ella, podían derivar consecuencias estructuradoras, y tanto Karl Marx como Friedrich Engels pusieron inmediatamente manos a la obra, desde su exilio inglés, para diseñar los programas correspondientes. No obstante, prescindiendo del hecho que estos programas no eran capaces de ofrecer soluciones maduras para la cuestión social ni para la alemana, adolecían además, por añadidura, de base real, pues en esos tiempos la clase trabajadora alemana era más bien un producto del deseo que una realidad.

A pesar de todo esto, no se pudo mantener el *status quo.* Por más que la cuestión social admitiese quizás un relegamiento, la cuestión alemana exigía con urgencia una solución. Y esto era así no sólo porque la Confederación Germánica estaba menos que nunca a la altura de su tarea en relación con la conciencia nacional que se había despertado en marzo de 1848 y que apenas había sufrido conmoción con el fracaso de 1848, sino también porque la Revolución Industrial, iniciada en 1850 [45], reclamaba con fuerza la creación de un amplio espacio económico que ofreciera más posibilidades que la antigua Unión Aduanera, estrictamente orientada en el sentido de la política comercial (unificación monetaria, sistema de comunicaciones, legislación, política comercial, etc.) [46]. Junto a la continuidad de la experiencia comunitaria nacional de primavera de 1848, hay que buscar aquí la segunda gran fuerza propulsora que movió entonces a la burguesía liberal-en la que simultáneamente tuvo lugar el mencionado cambio de gravedad de burguesía académica a burguesía propietaria- a aferrarse al postulado de la unidad y a postergar las esperanzas de libertad. Esto debilitó también a los liberales partidarios de la solu-

[45] En relaeión con la creación de los centros de industria pesada en la zona del Huhr, en el Sarre y en Silesia, *vid.* entre otros, el trabajo germano-oriental de MOTTEK, fIANS, *Sludien zur Geschichte der industriellen Revolulion in Deutschland*, Berlín 1960, en partieular, pp. 165 Yss., 209 y ss. Para el horizonte internaeional *vid.* ROSENBERG, HANS, *Die Weltwirtschaftskrise von 1857-1859*, Stuttgart, Berlín, 1934 (euaderno anexo 30 a la *Vierteljahrsschrift !ür Sozial-und Wirtschaftsgeschichte*).

[46] Cfr. ZIEKUHSCII, n, pp. 279 Yss.

ción federativa en un grado tanto mayor cuanto que el intento de Unión prusiano había dado de nuevo al federalismo un sentido reaccIOnario.

Sin embargo, aun cuando esta decisión tan discutida y lamentada haya sido una de las condiciones fundamentales para la construcción del Estado bismarckiano de la pequeña Alemania, ella sola no habría sido suficiente para su creación, y la ausencia de salidas a la situación posrevolucionaria se debió, precisamente, al hecho de que no parecían existir otras fuerzas capaces de aportar soluciones al problema. Esta fue la hora del ejército prusiano. El fue el auténtico vencedor de 1849, y ahora tenía también una solución que ofrecer. Es cierto que en un principio, quiere decirse después de 1807, se había integrado en la revolución burocrática desde arriba; Scharnhorst y Boyen habían concebido sus reformas como correlato militar de las de Stein y Hardenberg. De la misma manera, sus sucesores continuaron en lo esencial esta línea, y también en el caso de Moltke se puede comprobar una afinidad [47]. Pero ya en la época del alzamiento el ala «jacobina» del grupo militar de los reformadores había manifestado opiniones más radicales, y en su versión más consecuente -aunque sólo bajo la forma de notas sueltas- a través de Clausewitz. En aquel tiempo, Clausewitz había desarrollado la idea --en principio con el fin de preparar el levantamiento contra Napoleón- de que la guerra era el mejor camino para la movilización política de los gobernados, y más tarde extrajo las restantes consecuencias de aquélla. De acuerdo con esto, recomendaba que una monarquía en la que los ciudadanos no estuvieran unidos con el Estado por medio de la participación legal en el gobierno debía hacer «de vez en cuando la guerra» o, al menos, practicar una política de riesgo y de prestigio [48]. En sustancia, éste fue el programa del socialimperialismo: la guerra como instrumento de integración y como catalizador de las tensiones internas. Pero Clausewitz había esbozado también, entonces, la receta para la solución del problema alemán. «Alemania», explicaba, «sólo puede acceder por una vía a la unidad política; ésta es la de la es-

---

47 STADELMANN, *Mollke und der Slaal.*

48 Cita proeedente de RITTER, GERIIARD, *Slaatskunsl und Kriegshandwerk: Das Problem des Militarismus in Deutsch/and,* Munich, tomo 1 (1740-1890), 1954; tomo 11 (1890-1914), 1960; cita del tomo 1, pp. 340 y ss. Cfr. el fundamental estudio de ROTIIFELS, HANS, *Cad von Clausewilz, Politik und Krieg: f;ine ldeengeschichlliche Sludie,* Berlín, 1921.

pada, cuando uno de sus Estados sojuzgue a todos los demás» [49].

Como se ve, éstos eran los contornos de una revolución desde arriba muy diferente a la de la burocracia liberal. Aquí no se intentaba maniobrar para suprimir el conflicto, por así decirlo, sino que se buscaba para experimentarlo al estilo castrense, 10 que trajo como lógica consecuencia que no se desatase el nudo gordiano de los complicados problemas políticos, sino que se cortase con la espada. Las ideas de Clausewitz apenas encontraron eco hasta 1848 ni siquiera en Prusia, y tampoco posteriormente se guardó recuerdo de este aspecto de su pensamiento. Por ello resulta tanto más llamativo el que las mismas recobrasen ahora actualidad en el ejército prusiano. El cuerpo de oficiales prusiano se había politizado seriamente como consecuencia de los acontecimientos desestabilizadores. Sus vínculos respecto al Estado y a la sociedad se habían aflojado con la revolución de marzo de 1848. La relación de lealtad hacia la corona estaba, por primera vez, seriamente dañada, y la conexión con el pueblo, tan difícilmente conseguida durante las Guerras de Liberación, se había puesto de nuevo en entredicho. A pesar de todo, el ejército había quedado como vencedor final. La consecuencia fue que el mismo basculó del campo liberal al conservador, al tiempo que daba un paso más en dirección hacia la emancipación: «El ejército», decía Roon en 1848, «es ahora nuestra patria» [50]. La campaña en la que este ejército aplastó el movimiento revolucionario en 1849, sobre todo en Haden y en Sajonia, marcó el comienzo de la transición a la unidad alemana tal como la

[49] ROTHFELS, p. 188. R. llama la atención sobre el hecho de que a esta observación se oponen otras ideas en las obras de Clausewitz, yen este sentido califica a aquélla de «incidental *aperçu*» procedente del «puro deseo de conocimiento». Es cierto que esta idea tenía en Clausewitz únicamente el valor de una *rêverie poLitique,* pues en relación con su tiempo se encontraba fuera de lo políticamente calculable. Sin embargo, da la impresión de que Clausewitz sólo extraía aquí las consecuencias de determinadas meditaciones que le habían ocupado ya desde tiempo anterior; cfr. la observación de R. del año 1807 recogida en el anexo (p. 227), en la que Clausewitz llega a la conclusión de que en caso de que se produzca una liberación respecto a Francia sólo habría dos posibilidades de futuro para el conjunto alemán: división en dos grandes Estados o unificación en «una monarquía». Aquí parece que se aplica ya la idea de «sojuzgamiento» corno una consecuencia tácita, incluso si se pasa por alto el rasgo belicoso-activista del pensamiento político de Clausewitz; porque para la unificación de una monarquía habría sido necesaria la supresión de las restantes.

[50] MEINECKE, FHIEDHICH, «Boyen y Hoon», en *HZ*, 77 (1896), pp. 207 Y ss.; la cita procede de la p. 223. Cfr. también TTÜIN, REINHARD, *Verfassungskampf und Heereseid; Del' Kampf des Bürgertums um das Heer (1815-1850)*, Leipzig, 1938.

entendía Clausewitz y, en cierto sentido, constituyó el preludio de la campaña de 1866. Su limitación a una Alemania no austríaca mantuvo la continuidad con la línea de la Unión Aduanera, pero sus métodos significaron una ruptura radical con esa tradición y la adhesión a una revolución militar desde arriba.

Las siguientes fases de esa revolución se pueden observar fácilmente a través de la reforma militar de 1861 en Prusia, de la política del gabinete militar bajo el general v. Manteuffel y, finalmente, de la política de unificación belicosa entre 1864 y 1871 de Bismarck. La reforma del ejército sentó las bases del Estado militar al suprimir la posición independiente de la Milicia Nacional, que Boyen había estatuido como núcleo liberal de su constitución militar, y al transformar, en cambio, el ejército de línea en una estructura de cuadros para la recepción de las tropas de la nación reclutadas por el sistema del servicio militar obligatorio. Con ello desapareció, en primer lugar, el carácter defensivo de la reforma de Boyen y se pusieron las bases para los éxitos militares de 1866 y 1870-71. Además, la vieja idea de Boyen de hacer de la Milicia Nacional una escuela de «educación nacional» se trasladó al ejército de línea, si bien con una concepción alterada de la misma. La intención de Boyen había sido la de convertir a los simples ciudadanos, a través de su participación en la Milicia Nacional, en ciudadanos de un Estado, una idea anclada totalmente en el fondo de la reforma liberal-burocrática, por más que con su alejamiento bienintencionado de la práctica corriente la misma pusiera de manifiesto lo problemático de aquélla. Ahora, por el contrario, pasó a primer plano, bajo el influjo de la revolución de 1848, la idea de una educación disciplinaria de los reclutas según criterios de conservadurismo y monarquía [51].

La transformación de la fuerza armada en una escuela de educación disciplinaria de la nación aportó el esqueleto para el Estado militar, en el que el ejército y la patria se convirtieron en dos conceptos intercambiables [52]. Al mismo tiempo, en la política del gabinete militar de Edwin v. Manteuffel se puso de manifiesto la tendencia a la

[51] Respecto a Boyen *vid.* MEINECKE, FRIEDRICH, *Das Leben des Generalfeldmarschalls Hermann von Boyen,* 2 tomos, Stuttgart, 1896-1899, sobre todo el II, pp. 119 y ss., 134 y ss.; 330 y ss.; respecto a Guillermo I y Roon: *Hitler,* 1, pp. 156 y ss.

[52] Primera formulación (como expresa alternativa de matiz valorativo al «estado de la inteligencia» de la burocracia liberal del *Vormärz*) en FRANTZ, CONSTANTIN, *Der Militärstaat,* 1859.

formación de un gobierno militar paralelo bajo la protección de la corona y en alianza con ella -algo parecido a la velada dictadura militar de Ludendorff durante la Primera Guerra Mundial-, sólo que el motivo actual no era la guerra, sino un conflicto político interno, para ser exactos, un conflicto por causa de la reforma del ejército [53]. Lo que ahora empezaba a manifestarse como competencia para la burocracia civil era la expresión del auge político de la burocracia militar iniciado a raíz de 1848. Igualmente, la aplicación de criterios e ideas militares a la vida política interna condujo a la formación de una táctica contrarrevolucionaria de golpe de estado cuyo fin era la restauración de la distribución de poderes prerrevolucionarios, más allá de la reforma del ejército. Con el pretexto -subjetivamente auténtico, pero objetivamente indefendible- de que la oposición liberal planeaba una revolución por su cuenta, se pretendía provocar una confrontación violenta sirviéndose de la agudización continua de las contradicciones internas y del sabotaje de todos los intentos de conciliación. Es cierto que esta política fracasó debido a que el partido militar, en último término, se escindió. Mientras Manteuffel se aferraba inconmovible a su idea de golpe de estado, el ministro de la Guerra v. Roon y el rey Guillermo no se atrevieron a dar el último paso; el primero tenía, además, reparos contra una excesiva ampliación de poderes de Manteuffel y del gabinete militar. Si bien hubo que abandonar por ello la solución violenta, no se pudo llegar a ningún compromiso con el Parlamento, con lo que el conflicto desembocó en una situación de estancamiento en la que ambas partes se encontraban inmovilizadas y el Estado amenazaba con disolverse.

Esta situación era el resultado inevitable del sistema prusiano de «monarquía constitucional» surgido a raíz de 1848, en el que se alineaban yuxtapuestos los compromisos del ejecutivo con el Derecho constitucional y el ilimitado poder decisorio de la corona sobre las fuerzas armadas, el principio de la soberanía popular y el de la monarquía absoluta. De este modo, el Estado prusiano no descansaba ya sobre uno sino sobre dos pilares básicos, lo que desde el punto de vista de la distribución de poderes daba lugar a un equilibrio inestable del que siempre habían de originarse conflictos hasta que no se

---

[53] DEHIO, LUDWIG, «Die Pläne der Militarpartei und der Konflikt», en *Deutsche Rundschau*, 113 (1927). Actualmente RITTER, I, pp. 159 Yss. YCRAIG, GORDON TI., *Die preussisch-deutsche Armee 1640-1945, Staat im Staate*, Düsseldorf, 1960, pp. 158 Y ss. (traducción alemana de *The Politics of the Prussian Army*, 1.ª ed., Oxford, 1955).

produjese la victoria de cualquiera de los dos principios. Por eso se ha dicho, con razón, que sistema constitucional «significaba sólo que la decisión final había sido retrasada» [54]. El intento de Manteuffel de solucionar el problema a favor de la corona por medio de un golpe de estado fue únicamente el primer eslabón de una larga cadena, y también resultó premonitorio el hecho de no se llevase a cabo. No menos característico era el esfuerzo de la oposición liberal por hacer triunfar el principio de la soberanía popular sin una utilización ofensiva de su considerable poder. A pesar de todo, es posible que el conflicto hubiera desembocado ya en este momento en una solución clara --es conocida la pronunciada tendencia del rey Guillermo a una abdicación en favor de su hijo, que se mostraba accesible a las ideas liberales- si el partido militar no hubiera conseguido asegurarse la ayuda de una personalidad tan destacada como la de Bismarck.

El nombramiento de Bismarck como presidente del Consejo de Ministros supuso realmente la introducción en el juego de una fuerza autónoma que sirvió para mantener el equilibrio, por así decirlo, como si de un *deus ex machina* se tratase. Después que se hubo cerciorado de la imposibilidad de solucionar el conflicto en sentido conservador con los medios constitucionales, Bismarck se decidió en su fuero interno por la vía del reformado ejército prusiano -al que, al mismo tiempo, asignó una nueva misión-, por la vía de «la sangre y el hierro». El desató la cadena de las guerras de unificación y consiguió dominar así dos problemas a la vez: la cuestión de la Constitución prusiana y la de la unidad alemana, y la exactitud con la que la política bismarckiana desembocó en los caminos anteriormente trazados por Clausewitz constituye un notable indicio de la regularidad interna de la revolución desde arriba: superación de los conflictos internos por medio de la guerra y unificación de Alemania «por la espada». Si se toma con exactitud, en ambos casos se trata del mismo principio, tanto en la cuestión prusiana como en la alemana. De la misma manera que Bismarck llevó a la oposición liberal dentro de Prusia al derrumbamiento y a la subordinación a su liderazgo como consecuencia de sus victorias sobre Dinamarca y Austria, igualmente consiguió con su victoria sobre Francia la adhesión de los reacios Estados del sur de Alemania a la Confederación del Norte de Alemania, creada en 1866.

---

[54] SCHMITT, CARL, *Verfassungslehre*, Munich, 1928, p. 53.

En todo este proceso no se debe pasar por alto que en el caso de la cuestión alemana no se trataba en principio de una unificación, sino de una división. Pues incluso la fuerza del ejército prusiano no era suficiente para «someter» a Austria, o sea, para integrar a Austria en el campo de poder de Prusia. El resultado de la guerra entre hermanos de 1866 fue la separación de Austria respecto de Alemania, 10 que ya Jacob Burckhardt denominó «la gran revolución alemana de 1866» llevada a cabo por «el gobierno y el ejército prusianos» [55]. y el jefe del estado mayor austríaco, barón v. Hess, escribió en octubre de 1866 al mariscal de campo prusiano Wrangellas emotivas palabras siguientes: «Ahora habéis puesto de moda la revolución desde arriba. ¡Guardaos muy mucho de que, una vez arrasado el sentimiento del derecho, aquélla no os alcance a vosotros mismos con la marea de los tiempos! ¡Entonces, estaréis perdidos!» [56] En verdad, con la guerra de 1866 -independientemente de cómo se la enjuicie- se llevó a la tumba para siempre la tradición milenaria del Imperio alemán en cuanto comunidad de todos los alemanes, y la doble opción de Pufendorf -monarquía o federación de Estados- amenazó con transformarse en esta otra: unidad o descomposición.

Esta doble opción era entonces más actual de lo que nosotros podamos imaginar hoy en día. Pues se olvida muy fácilmente que la solución bismarckiana de una pequeña Alemania no era, en absoluto, la consecuencia automática de la guerra de 1866. De entrada, Bismarck sólo pudo crear la Confederación del Norte de Alemania, y no estaba nada claro que los Estados del sur de Alemania se fueran a adherir a semejante construcción. Si la decisión se retrasaba mucho tiempo -y esto era más que posible de permanecer exclusivamente en la vía de la negociación-, entonces no había que descartar una evolución totalmente imprevisible. Por ello, fue un gran golpe de suerte para Bismarck el que Napoleón III, con su política de prestigio, le proporcionase motivo para una guerra que puso de nuevo en movimiento en Alemania los temores y los resentimientos antifranceses de las Guerras de Liberación, y con ellos también su efecto integrador; incluso Marx y Engels, en el lejano Londres, no pudieron permane-

---

[55] BURCKHARDT, JACOB, *Wellgeschichlliche Belrachlungen, mil einem Nachworl vonAlfred v. Martín,* Krefeld, 1948, p. 212 (en el suplemento al capítulo 4: «Zusätze über den Ursprung und die Besehaffenheit der heutigen Krisis»).

[56] REGELE, OSKAR, *Feldzeugmeister Benedek: Der Weg nach Kijniggralz,* Viena, Munieh, 1960, pp. 479 Yss.

cer del todo indiferentes [57]. En cierto sentido, se puede comparar el inesperado error de Napoleón con el igualmente inesperado fallecimiento de la zarina Isabel durante la Guerra de los Siete Años; de la misma manera que éste preservó el *status* prusiano de gran potencia, también aquél puso a salvo la obra de la unidad nacional de la pequeña Alemania.

4. El pequeño Imperio alemán

Así pues, se había constituido un Estado nacional alemán gracias a la cooperación de diversas fuerzas: el nacimiento de una literatura nacional y el despertar de una conciencia política en la nación –a causa de la Revolución francesa y de Napoleón 1– habían puesto en marcha el movimiento; la vivencia nacional comunitaria de la primavera de 1848, el tranquilo e inexorable impulso de la Revolución Industrial, la fuerza del ejército prusiano y el genio de Bismarck habían completado la obra. Fue necesario casi un siglo completo de luchas y revoluciones incesantes para negar a este resultado y conseguir transportar de nuevo la roca hasta la cima, utilizando el lenguaje de Pufendorf. En este sentido, el pronóstico de Pufendorf había tenido un briUante cumplimiento; únicamente el problema austríaco no se había podido solucionar ni siquiera con semejante gasto de energía. La dinastía de los Habsburgo, durante tantos siglos representante de la unidad alemana, permanecía ahora excluida de la agrupación de Estados alemanes, y el círculo de los Estados marginales escindidos durante el largo proceso de desintegración se había incrementado en uno más.

Tanto más necesario se hacía en aquel momento dotar de estabilidad a la parte restante, una tarea a cuya extraordinaria dificultad no se ha hecho con frecuencia la justicia que le corresponde ni entonces ni en la actualidad. La creación del Imperio no resultó en verdad fácil, pero la forma en la que fue nevada a cabo significaba que todos los problemas esenciales, fuera de la pura unidad orgánica externa, habían sido relegados al futuro. El Estado nacional unitario estaba construido, pero la unificación nacional debía ser realizada

[57] *Karl Marx-Friedrich Engels*, *Briefwechsel*, 4 tomos, Berlín, 1949-50; en particular el tomo IV, pp. 414 Y ss.

aún [58]. El problema constitucional prusiano, únicamente amortiguado por las guerras de unificación, que no solucionado, se planteó ahora de nuevo al llegar la paz, pero matizado y agudizado por la coincidencia de los problemas generales alemanes y por el comienzo de la transición hacia la sociedad industrial de masas que se estableció en Alemania después de 1871. Una solución aparecía tanto más difícil cuanto que la situación política externa del nuevo gran Estado no admitía en absoluto la repetición del experimento de 1864-66: el escabullirse gracias a una política de riesgo hacia el exterior. El Estado surgido en el campo de batalla en una serie de guerras bajo las banderas del ejército victorioso se enfrentaba a una amplia desconfianza de las potencias europeas, que, habiendo reconocido con claridad la falta de tradición y la labilidad interna de la nueva construcción estatal, temían no sin razón que no existiera otra elección para aquél que la de persistir en su única tradición y la de seguir organizando guerras. De ahí que el Imperio se sintiera obligado a mostrar una prudencia y una timidez sumas en su política exterior si no quería poner inmediatamente en juego su existencia.

Bismarck tuvo esto en cuenta con el mayor grado posible de coherencia y decisión. Respecto al exterior, mantuvo una inconmovible política pacificadora que poco a poco hizo que renaciera una confianza creciente y que se asegurase la existencia externa del nuevo Estado, surgido a través de una vía tan revolucionaria. Tanto más extraño resuhaba que en el interior no obrase de forma semejante y que adoptase, por el contrario, una actitud claramente agresiva, la cual se manifestó ya en 1872 con el *Kulturkampf*y se prolongó casi sin interrupción, en 1878, con la lucha contra los socialdemócratas. Sin embargo, si se observa la situación de Bismarck en todas sus implicaciones, a uno le invade la sospecha de que el rumbo agresivo de la política interna fue algo así como un sucedáneo para la irrealizable política de riesgo hacia el exterior. En principio, esto podría parecer una idea absurda. Entre 1864 y 1871, la función de la política de riesgo en el sistema birmarckiano había sido, si no la de superar la

[58] Con mucho acierto formuló un colaborador de Bismarck que la fundación interna del Imperio en sentido propio estaba aún sin hacer: ROTHFELS, HANS, *Bismarck, der Osten und das Reich,* Stuttgart, 1960, p. 168. Respecto a lo que sigue, aparte de ZIEKURSCH, I, pp. 205 Yss., II, passim, actualmente también BUSSMANN, WALTER, *Das Zeitalter Bismarcks*, Konstanz, 1957 (BRANDT, MEYER, JUST, *Handbuch der deutschen Geschichte,* III, 3).

crisis interna haciéndola derivar hacia el exterior, sí por lo menos la de neutralizarla y la de suavizar las tensiones temporalmente. Pero ¿cómo se podía esperar una suavización de las tensiones internas si se las agudizaba merced a un rumbo interno agresivo? O, dicho de otra manera: ¿cómo podían cumplir los conflictos internos una función integradora cuando, normalmente, actúan de manera desintegradora? Desde luego, la paradoja puede ser explicada, pero sólo a condición de reconocer el genio de Bismarck. Si suponemos el caso de un conflicto polifacético, es decir, el caso de un conflicto en el que existan no sólo uno, sino dos o más frentes (y ésta era la realidad en la Alemania imperial), es posible en determinadas circunstancias agrupar bajo una bandera a la mayoría de las fuerzas oponentes y conducirla contra la minoría, siempre que ésta sea lo suficientemente fuerte para aparecer como un peligro serio ante todas las demás y, sin embargo, muy débil para serlo en realidad. De esta manera, la mayoría se ve expuesta a un proceso de integración ciertamente dudoso e incluso la minoría queda sujeta a una especie de integración secundaria; pues, aunque combatida, se la obliga no obstante a permanecer en el conjunto general. De acuerdo a este principio se organizó, por ejemplo, la antigua Esparta en el momento en que el estrato conquistador dorio rehusó la fusión con los sometidos ilotas. Como en todos los procesos de superposición de marcado matiz belicoso, hubo de llegar también un momento, con la toma de posesión doria del valle del Eurotas, en el que las tensiones de la fase de conquista comenzaron a adormecerse y en el que surgió la posibilidad de una fusión entre vencedores y vencidos -(connubio) social y equiparación política-, una posibilidad que en algunos casos, por ejemplo, en el de la apropiación germana de tierras en el Imperio romano, llega a ser realidad. Por contra, los espartanos evitaron este camino y constituyeron su sociedad como un campamento militar en estado permanente de alarma y en pie de guerra contra los ilotas (desarmados), aunque utilizándolos al tiempo como esclavos estatales e integrándolos de este modo en el conjunto de la sociedad lacedemonia.

Una imagen semejante, pero mucho más desdibujada en lo que respecta a su nitidez, ofrecía la sociedad del Imperio bismarckiano en sus continuas luchas contra todo posible tipo de «enemigos del imperio»: clericales, güelfos, polacos, socialdemócratas; en la ordenación de Alsacia-Lorena, que se parecía a un régimen de ocupación, se había manifestado de forma embrionaria la estructura del Estado

conquistador. En todo caso, el que en una sociedad altamente civilizada, como la del siglo XIX, se llegase a construir un sistema tan extemporáneo no hay que achacarlo tanto a planificación meditada y a mentalidad militar -aunque no se deban pasar por alto aquí ni la herencia prusiana ni la pasión belicosa de Bismarck-, sino que fue más bien la consecuencia inevitable y sólo paulatinamente perceptible de que Bismarck pretendía eludir la única alternativa existente para la solución del problema constitucional alemán desde que se produjo el conflicto constitucional prusiano: monarquía parlamentaria o golpe de estado dinástico-conservador. El objetivo de Bismarck era la estabilización duradera del predominio conservador. Por causa de este predominio conservador, no podía permitir la introducción de una monarquía parlamentaria de estilo inglés, pues ello habría significado la pérdida de la mayoría de la antigua élite —en particular, de la nobleza del este del Elba- a manos de la burguesía y de la clase trabajadora, así como una creciente privación de poder de la corona. Por razón de la durabilidad, tenía que oponerse a los planes golpistas al estilo Manteuffel, pues éstos habrían fundamentado la posición de la corona sólo en la fuerza y habrían sometido a la inmensa mayoría de la nación a un régimen policíaco, con lo que no se propiciaba la permanencia. De esta manera, Bismarck eligió una solución intermedia que apuntaba a romper el frente de los enemigos del dominio conservador duradero: a cada uno de ellos se lo declaraba en un momento determinado «enemigo del Imperio» y se le sometía a un régimen policíaco, simulando así una situación de peligro cuya utilización hábil permitía a Bismarck establecer alianzas tácticas que no vinculaban ni a él ni a las demás partes en cuestiones fundamentales.

La solución era genial en su estilo, pero sólo un poco más duradera que el golpe de estado. Por lo pronto, estaba inseparablemente unida a la persona de Bismarck. No hace falta llamar la atención sobre el hecho de que únicamente un político de la maestría táctica de Bismarck era capaz de manipular un esquema semejante. Por ello, su descollante personalidad representaba en sentido estricto una institución de la Constitución, un poder *sui generis* cuyo apartamiento podía crear serias dificultades al sistema de distribución de poderes de la política interior. Ello suscitaba ya en los contemporáneos reminiscencias de la mayordomía de palacio del tiempo de los carolin-

gios [59], yen verdad es innegable que durante el mandato de Bismarck comenzaron a formarse paralelamente a la monarquía, yen parte por encima de ella, indicios de un sistema de dictadura plebiscitaria que se desarrollarían después con la Primera Guerra Mundial. Al canciller imperial v. Bismarck todavía pudo despedirlo el emperador de un plumazo, pero al mariscal de campo en jefe v. Hindenburg ya no fue posible [60].

La segunda limitación del sistema bismarckiano radicaba en el hecho de que Bismarck, precisamente por su línea agresiva, no se podía librar de la dependencia de los militares. Bajo la cubierta del complicado sistema de la monarquía constitucional, el Estado militar levantado por el cuerpo de oficiales prusiano y casi omnímodamente dominado por él constituía el verdadero núcleo del conjunto estatal; quien quisiera dominar Prusia-Alemania debía concluir una alianza con aquél. Bismarck selló esta alianza; su existencia data del famoso telegrama con el que el ministro de la Guerra v. Roon, en el año 1862, cuando el conflicto castrense estaba en su momento álgido, hizo venir a Bismarck a Berlín desde su puesto en París para que contribuyese a salvar la causa del partido militar, que ya parecía perdida. Aquel telegrama de Roon significó lo mismo para la fundación del Imperio que la no menos conocida conferencia telefónica entre Groener y Ebert, la tarde del 10 de noviembre de 1918, para la fundación de la República de Weimar. Sólo gracias a la confianza en ese pacto con el Estado militar pudo Bismarck establecer su dominio y mantener su actitud agresiva en política interior; Bismarck cayó cuando Guillermo II logró empujar a los militares *(WaLdersee)* a denunciar su alianza con el canciller imperial.

Finalmente, la tercera y más seria limitación a la que estaba expuesto el régimen de Bismarck procedía de su rigidez social. Toda la concepción de Bismarck se basaba en la *conditio sine qua non* de que la relación entre las fuerzas democrático-constitucionales, por un lado, y las autoritario-conservador-monárquicas, por otro, había de

[59] Ejemplos en ZIEKURSCH, n, pp. 412 Yss.

[60] En relación con esto también FRAUENDIENST, WERNER, «Demokratisierung des deutschen Konstitutionalismus in der Zeit Wilhelms II», en *Zeitschrift für die Gesamte Staatswissenschaft*, 113 (1957), pp. 721-746, sobre todo pp. 724 Yss. Que Bismarck se orientó en este proceso de forma consciente según el modelo de Napoleón Tn lo afirma GEUSS, TTERBERT, «Ein Beitrag zur Geschichte der preussisch-französischen Beziehungen», *Bismarck und Napoleon 1/1*, Colonia y Graz, 1959.

permanecer en lo esencial invariable, tanto en Alemania como en Europa, y esto no era probable si se tiene en cuenta el proceso social tan agitado como profundo por el que Europa atravesaba. En otras palabras, el sistema político bismarckiano no sólo dependía de su creador, sino que estaba cortado tan a la medida del momento histórico en el que surgió que tenía que irse a pique con éste.

Estas limitaciones del sistema bismarckiano se dejaron notar de manera ya incipiente en su lucha con el Centro católico; en la confrontación con la Socialdemocracia resultaron decisivas. El esfuerzo de Bismarck para llevar a los socialistas en este momento a la escisión después de haberlo hecho con los liberales, utilizando para ello esta vez una estrategia aniquiladora, mezcla de estado de excepción y de legislación social restringida de tipo estatal, fracasó completamente. El nuevo tipo de partido socialista de masas, estrictamente organizado, no sólo mostró una capacidad de resistencia diferente a la del partido liberal de notables, sino que el SPD incrementó de forma incontenible su fuerza -aunque no fuera más que como resultado de la creciente industrialización- y redujo con ello el sistema bismarckiano al absurdo. En el año 1890 llegó el momento en el que el sistema de las alianzas tácticas ya no fue suficiente para reprimir a la Socialdemocracia; si se quería seguir anulando políticamente a los trabajadores, esto sólo se podía conseguir -y con reservas- por medio de una alianza muy estrecha con la burguesía que implicase el ascenso de ésta a la categoría de potencia decisiva en el Imperio, y ello significaba que debía desaparecer el predominio conservador que había sido la base de la constitución imperial de 1871 según el criterio de Bismarck. Pero como el mismo resultado se podía esperar también de las únicas opciones subsistentes -por una parte, parlamentarización; por la otra, golpe de estado militar-, las posibilidades del sistema bismarckiano parecían estar objetivamente agotadas en torno a 1890 [61].

Esta era la situación en la que Bismarck, retomando viejas meditaciones, ideó su muy discutido plan de «golpe de estado legal» [62].

[61] Lo mismo pensaba ya ROSENBERG, ARTHUR, *Die Entstehung der deutschen Republik* 1871-1918, Berlín, 1928, pp. 30 y ss., quien dedujo de ello la necesidad de la revolución de 1918. Esta conclusión va excesivamente lejos; objetivamente, sólo se daba la necesidad de la parlamentarización, de cuya implantación no se pueden negar todavía, en 1890, todas las posibilidades.

[62] En relación con esto ZECHLIN, EGMONT, *Staatsstreichpläne Bismarcks und Wilhelm II 1890-1894,* Stuttgart, Berlín, 1929, pp.14 Y ss. Respecto a las viejas medita-

El sentido del mismo consistía en combinar la idea de Manteuffel -provocación de las fuerzas democráticas y contragolpe militar- con el mantenimiento de la fachada de la legalidad, y esto último se conseguiría ahora gracias a la interpretación de determinadas ambigüedades básicas de la Constitución imperial en un sentido unívoco que permitiese la abolición del derecho de sufragio universal y, tal vez, la del mismo parlamento [63]. El hecho de que Bismarck se creyera obligado a usar tales medios prueba que él mismo consideraba agotados los utilizados hasta entonces en la situación de 1890, y el análisis de dicha situación ratifica absolutamente su opinión. Por ello, parece bastante improbable que Bismarck, como algunos han supuesto [64], considerase el plan sólo como una solución eventual para el futuro y no estuviese dispuesto a su aplicación inmediata. Las circunstancias exigían una decisión, y Bismarck no era el hombre que se apartase de tomarla; sin duda, era muy consciente de que cualquier dilación sólo conseguiría hacer las cosas más desfavorables para él. Como el plan no llegó a ser puesto en práctica a causa de la caída de Bismarck, está claro que resultan ociosas las especulaciones sobre sus posibles consecuencias; sin embargo, hay dos cosas que son seguras: que la evolución habría conducido en principio a un apartamiento respecto del régimen parlamentario, y que Bismarck habría caído en una mayor dependencia de los militares. En suma: que la posibilidad de evitar la solución radical al estilo Manteuffel se habría reducido.

El despido de Bismarck salvó la vida al sistema de la monarquía constitucional, pero en la persona de Bismarck y en la vía de confrontación por él practicada el sistema había perdido entonces sus más importantes instituciones. Es cierto que los sucesores intentaron proseguir la combinación bismarckiana de represión y legislación social frente a la clase trabajadora, pero esto ya no era, como en tiem-

ciones, *vid.* ROTHFELS, *Bismarck,* p. 166 (Bismarck tuvo siempre una conciencia muy despierta de la labilidad de su construcción constitucional), y ZECHLIN, pp. 19 Y ss. («Recuerdos de la época conflictiva prusiana»).

[63] El hecho de que Manteuffel no hubiera estimado necesarias estas salvaguardias jurídicas había suscitado ya en otro tiempo la crítica bismarckiana; cfr. Bismarck a Falk en 1878: al mariscal de campo Manteuffel le gustaría mucho llevar a cabo este golpe de estado, pero lo ejecutaría de manera poco hábil, y por eso estaba él, Bismarck, dispuesto a ello; ZECHLIN, p. 21.

[64] Ultimamente PÖLS, WERNER, *Sozialisten Frage und Revolutionsfurcht in ihrem Zusammenhang mit den angeblichen Staatsstreichspläne Bismarcks,* Lübeck, Hamburg, 1960 («Historische Studien», cuaderno 377).

pos de Bismarck, un sistema táctico bien sincronizado, sino un desconcertado movimiento pendular entre dos posibilidades extremas en el que disminuía paulatinamente el peligro de una solución radical y en el que crecía el peso -no el poder- de las fuerzas democráticas [65]. No obstante, si la monarquía constitucional disfrutó aún de un período de gracia sorprendentemente prolongado, ello se debió ante todo a que la Socialdemocracia no utilizó todo su peso en la lucha por el poder; la política de los dirigentes del Partido Socialdemócrata, con su combinación de fraseología revolucionaria y de colaboración político-social restringida, era la contrapartida ajustada a la política oficial del gobierno, con sus oscilaciones entre las amenazas de golpe de estado y su legislación social fragmentaria. Aún más: la simple presencia de los socialdemócratas contribuyó, indirectamente, a la estabilización de la situación existente. Bajo la presión de la persecución política y de la proscripción social, la clase trabajadora se había aislado de su entorno social y se había construido con sus propios medios una organización en la que, no sólo encontraba una representación de sus intereses políticos y económicos, sino también una patria espiritual [66]. Allado del Estado militar había surgido aquí un segundo Estado dentro del Estado que no le iba a la zaga al pri-

---

[65] Cfr. FRAIJENDIENHT, que de estos hechos saca, no obstante, unas conclusiones excesivamente amplias. Este autor no distingue con suficiente precisión conceptual entre democratización (corno concepto superior) y parlamentarizaeión, sino que emplea ambos conceptos corno sinónimos y desvirtúa con ello la diferencia esencial entre sistema plebiscitario y representativo. Ello le permite calificar de «democrática» a toda tendencia dirigida contra el poder absoluto del monarca, independientemente de si se trata de las tendencias dictatoriales de Bismarck y Ludendorff, de las exigencias autonómica de la burocracia (IToLHTEIN y otros), de los empeños oligárquicos de los conservadores prusianos y de su pretensión del monopolio de la participación política o, finalmente (y de verdad ¡finalmente!), del crecimiento del poderío del parlamento imperial. El hecho de que las cuatro fuerzas citadas hayan contribuido, en último término, a la revolución de 1918, yel de que ésta haya engendrado la república democrátieo-parlamentaria, no constituye en ningún caso prueba de que este resultado haya sido buscado también por todas. En realidad, se puede percibir con daridad en el lmperio, al lado de la continua pérdida de poder de la corona, la creciente polarización de las fuerzas sucesoras en una dirección democrático-parlamentaria, aunque la plebiscitaria parece dominar en el conjunto. *Vid.*, en general, FRAENKEL, ERNST, «Die repriisentative und plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat» *(Rechl und Slaal in Geschichle und Gegenwart,* cuaderno 219/220), Tübingen, 1958.

[66] Para esto, *vid.* en la actualidad RITTER, GERIIARD A., *Die Arbeiterbewegung im Wilhelminischen Reich; Die Sozialdemokratische Parlei und die Freien Gewerkschaflen 1890-1900,* Berlin-Dahlem, 1959.

mero en cuanto a cohesión interna y disciplina estricta, y que de forma paradójica servía ahora junto con aquél de soporte al Imperio. Pues si bien la dirección del SPD se mantuvo en su política radical de abstinencia, y con ello aportó su parte a la crisis interna, por otro lado no se puede negar que su renuncia a la utilización política y sobre todo revolucionaria de su poder, así como la acción disciplinante frente a la clase trabajadora que ello implicaba, hicieron posible la continuidad del Imperio después de 1890.

A pesar de lo dicho, es cuestionable que se pudieran derivar de todo esto pronósticos optimistas para el futuro del Imperio, pues el problema constitucional no permitía una solución por este camino. Al contrario, para la Socialdemocracia aparecía con ello el peligro de que se le asignase, por una vía muy sutil, el papel de los ilotas, y para el Estado como conjunto el de derivar hacia una rigidez espartana. La realidad es que fue el estallido de la Primera Guerra Mundial --o sea, otra vez un impulso externo-- el que dio de nuevo fluidez al curso de un proceso en trance de estancarse, pero el resultado fue tan fatal como nos lo queramos imaginar [67]. Es cierto que la política del 4 de agosto inició una reorientación que tenía la apariencia de una reconciliación entre los trabajadores y la nación, pero como las aportaciones nacionales previas que ofrecieron el SPD --con su asentimiento a los créditos de guerra- y los trabajadores --con su tributo de sangre en los campos de batalla- no fueron correspondidos por la increíble miopía del gobierno con la concesión de unos derechos políticos largo tiempo adeudados, a lo que de verdad se llegó fue a un sometimiento velado de la Socialdemocracia al régimen dominante y forzado por la necesidad.

La situación recuerda de manera notable a la de Bismarck y los liberales en los años 1866-1871, sobre todo por el hecho de que el SPD se escindió en dos partes bajo la presión de la desfavorable situación en la que había desembocado, y mucho habría que extrañarse de que al menos algunos de los responsables del régimen no hubieran orientado sus acciones guiándose por el patrón bismarckiano. Estos saborearon el triunfo conseguido ante un enemigo con el que Bismarck había fracasado, pero su victoria fue una victoria pírrica; los problemas de la guerra total y.de la joven sociedad industrial de

[67] Para lo que sigue SCHORHKE, CARL E., *German Social Democracy 190.5-1917: The Developmenl 01 the Great Schism,* Cambridge, Mass., 1955.

masas hacía ya tiempo que no se solucionaban con los métodos bismarckianos. La escisión del SPD no sólo no aligeró la situación de la monarquía; fue la causa principal, junto con la dictadura de Ludendorff, de su caída y del estallido de la revolución.

Si hay algo que pruebe esa llamativa repetición, es que el procedimiento de la integración secundaria formaba el núcleo de la realidad constitucional del Imperio bismarckiano. De esta manera se había creado el Imperio, de esta manera había intentado Bismarck mantenerlo en el interior, y debido a ello el sistema se había consolidado hasta tal punto que durante la relativa distensión del período guillermino sólo fue posible una relativa renuncia a la aplicación del procedimiento, pero no un intento serio de sustituirlo. Por eso, cuando se presentó la primera crisis de formato con el estallido de la guerra, en 1914, sólo quedó la posibilidad de recurrir a la receta bismarckiana; no había a mano ninguna otra tradición de integración política. Sin embargo, con ello quedaba ligado para bien y para mal el futuro de la monarquía de los Hohenzollern a la victoria en la guerra; cuando necesitó en la derrota la ayuda del pueblo, éste, en parte corrompido y en parte escarmentado por la práctica de la integración secundaria, no fue capaz de proporcionar apoyo o no quiso darlo. De este modo, el Imperio sufrió en 1918 un destino semejante al de Prusia en los años 1806-1807. Pero la integración secundaria también jugó un papel importante en la realidad constitucional de la República de Weimar, ya que los conservadores persistieron en la poco sugerente repetición de la receta bismarckiana. De hecho, la política escisionista de Groener frente a los trabajadores, en noviembre de 1918, se orientaba por esa tradición, y lo mismo se puede decir en principio de la política de los diversos grupos conservadores frente al nacionalsocialismo desde Bruning hasta Schleicher y Papen. Para esto último se ha acuñado el concepto de «política de doma» [68], aplicable también sin más a los casos anteriores; incluso se podría describir mucho mejor la fundación del Imperio de Bismarck como un proceso de doma que como uno de unificación.

Si se hace un seguimiento panorámico de la evolución general del Estado nacional alemán desde 1871, no se puede contestar con tranquilidad de forma positiva la pregunta de si en el curso de aquélla se superó la crisis básica señalada por Pufendorf en la vieja Constitu-

---

[68] BRACHER, *Auflosung* (nota anterior 5), pp. 423 y *passim*.

ción imperial. Es cierto que el Imperio bismarckiano se mostraba en 1914 como un Estado entre los primeros del mundo, económicamente boyante, militarmente poderoso y, por tanto, de apariencia segura en política exterior. Según esto, se diferenciaba tanto a primera vista del ruinoso Imperio Romano de la Nación Alemana del siglo XVIJ, que resultaría inadecuada una comparación. Pero, si se vuelve la vista a la constitución interna, se pone de manifiesto con la misma claridad que las oscuridades básicas y las paradojas profundas del antiguo Imperio habían vuelto a resucitar en el nuevo. En aquél, igual que en éste, a la ciencia le resulta extraordinariamente difícil aportar una clasificación aceptable de la estructura política constitucional en el marco de los sistemas conceptuales existentes. Gran Prusia o pequeña Alemania, Estado unitario o Estado federal, monarquía absoluta o Estado constitucional, Estado civil o Estado militar, el segundo Imperio alemán se identificó con todo esto y con nada al mismo tiempo. Por lo mismo, se ha utilizado el recurso de denominarlo una monarquía de tipo propio, alemán [69]. Sin embargo, con ello se ha conseguido poco para la ciencia; solamente se ha dotado de nombre a 10 desconocido, pero no se ha creado un concepto que facilite el conocimiento y la comprensión [70]. En el fondo, la Constitución del Estado nacional alemán era tan «irregular» y monstruosa como la del viejo Imperio, sólo que la distribución de gravedad de los elementos contrapuestos contenidos en ella se hallaba invertida, por así decirlo: mientras que en el siglo XVII predominaban los rasgos federativos y la libertad de los estamentos imperiales, ahora, el primer rango lo ostentaba el principio monárquico-centralista [71]. Esto suponía sin duda una diferencia esencial respecto a los tiempos de Pufendorf, y si se

---

69 A la misma solución se vio forzado en el siglo XVIII el poeta y sabio danés HOLBERG, LUDWIG: «Si alguien desea informarse sobre la forma de gobierno en Alemania», escribía él, «hay que responderle así: Alemania se gobierna a la alemana». HOLBERG, *Nachricht aus meinem Leben*, 1727-1742, al. 1745; extracto en FUNCKE, GERHARD, ed., *Die Aufklärung: Ausgewählte Texte*, Stuttgart, 1963, p. 252.

70 En relación con esto HARTUNG, *Verfassungsgeschichte*, pp. 280 Y ss.

71 Esto se puso de manifiesto en expresiones como «monarquía nacional con instituciones federativas» o «unitarismo hegemónico», con las que trataron de captar la complicada realidad algunos autores como Heinrich v. Treitschke y Gerhard Anschütz (citado por Gerhard Schulz, *Zwischen Demokratie und Diktatur: Verfassungspolitik und Reichsreform in der Weimarer Republik*, tomo 1, Berlín, 1963, p. 10). Aquéllas representaban, por así decirlo, la inversión de las fórmulas acuñadas por Pufendorf y Milleis para el viejo Imperio (*vid. supra*, pp. 31 y ss.).

quiere puede verse en ello un progreso; pero, si lo hubo, no hay que relacionarlo en ningún caso con una mayor estabilidad de toda la construcción. Al igual que en el primer Imperio, también en el segundo la asociación abusiva de principios enfrentados en la constitución condujo a una dinámica interna y a una labilidad que se reflejaron en la crisis interna permanente y en el continuo desgaste de las instituciones existentes. Ya en las postrimerías de la épca de gobierno de Bismarck comenzó a notarse que el equilibrio inestable de los elementos constitucionales no se podría mantener en el futuro, que tendría que ser sustituido o bien por la plena introducción del sistema parlamentario —con monarquía o sin ella- o por la transformación en una dictadura plebiscitaria. La evolución posterior puso de manifiesto que el elemento aparentemente más robusto de la constitución bismarckiana, la monarquía, era el que estaba también más desgastado; fue la que primero cayó, y después sobrevinieron el infeliz experimento de la democracia parlamentaria de Weimar y la funesta aventura de la dictadura hitleriana.

El sistema social de la reacción en Prusia baj·o el ministerio Puttkamer

Eckart Kehr

El esbozo biográfico escrito [1] por el *Bezirksprasident* imperial Albert von Puttkamer sobre la vida de su padre, el ministro prusiano Robert von Puttkamer, nos hace deplorar que éste no haya encontrado un biógrafo que haya comprendido más dignamente el gran problema cuya solución constituye justamente el contenido de su ministerio, y lo haya desarrollado a un nivel adecuado a la gravedad e importancia de dicho problema.

Cuando Robert von Puttkamer ascendió al escalón más alto de la carrera de funcionario en Prusia, pasando por los cargos de *Landrat* en Demmin, Consejero en el Ministerio del Interior, *Regierungsprasident* en Gumbinnen, *Bezirksprasident* en Metz, *Oberprasident* en Breslau, cuando llegó a ministro en 1870 [2], se consumó en el Reich el gran giro que determinó su forma política interior y social hasta su derrumbamiento en 1918: bajo la triple presión de la transición a Estado industrial, del comienzo de la crisis agraria y del crecimiento del proletariado industrial, toda la política interior fue orientada hacia estos problemas sociales y políticos. Las grandes medidas jurídicas de esta reorientación son: en la esfera capitalista y agraria las leyes de protección aduanera, en la proletaria las «leyes contra los socialistas» y la legislación social.

---

[1] *Staatsminister von Puukamer. Ein Stück preußischer rergangenheit* 1828 *bis 1900.* Ed. por PUTTKAMER, ALBERT, Leipzig 1929.

[2] Primero ministro de Educación, en 1881 ministro del Interior.

Pero con estas leyes no se agota el significado del nuevo impulso. La «ley contra los socialistas» cayó al caer Bismarck, la legislación social erró su objetivo político, la legislación proteccionista no evitó la enconada lucha entre la industria y la agricultura en los años noventa y hasta la política de alianzas de Miquel no se resolvió la cuestión definitivamente -es decir, hasta 1918-[3]. El significado propio del giro estriba en la reforma de la sociedad burguesa -yen este punto intervino enérgicamente el ministro von Puttkamer, tan enérgicamente que se puede decir, sin exagerar, que su importancia para la conformación interna del nuevo Imperio alemán no le va muy a la zaga a la de Bismarck.

El motivo del nombramiento como ministro de Puttkamer en esta situación no fueron sólo sus convicciones políticas de toda confianza, sino también las religiosas. Era un conservador ortodoxo y ya en su juventud había aprendido a considerar el desarrollo y las victorias de la potencia militar prusiana como providencia divina: «Pienso que donde es tan visible el límite de la sabiduría y previsión humanas como en el conflicto europeo que se avecina, la mano suprema decidirá de tal modo que los pueblos al final sólo serán ejecutores inconscientes y herramientas de las decisiones divinas. Y, después, no puedo librarme de la idea de que Prusia es la *preferida deL buen Dios*[4], que quizá todavía tenga previstas grandes cosas para ella y evitará que se eclipse su estrella»[5].

Con esta fe en el Dios prusiano se lanzó Puttkamer a la lucha contra la socialdemocracia.

La burocracia liberal, que desde la reforma de la administración no había podido ser eliminada por reacción alguna, se asentaba sobre un idealismo de base borrosamente panteísta o deísta. Este idealismo había conseguido luchando en su día las reformas, pero en un trabajo administrativo que había durado dos generaciones se había ido gastando poco a poco y, en el trabajo diario con los documentos, había sufrido el mismo destino en que había degenerado el mundo espiritual del liberalismo burgués en la crítica cultural de los literatos: la disolución interior. Bajo la presión de las victorias de Bismarck más de un funcionario *Geheimrat* había aprendido a adorar el ídolo

[3] KEIIR, ECKART, *Englandhass und Wellpolitik, Zeilschrijt Jür Politik,* 1. XVIT, p.500.

[4] La cursiva es mía.

[5] Carta a su padre, mayo 1859, p. 15.

del éxito. Y se planteaba la pregunta de si, después de 1870, esa burocracia liberal en la administración, la justicia y la universidad estaba en situación de hacerse con los nuevos problemas del capitalismo, del proletariado y de la crisis agraria: no 10 estaba, no sólo a causa de su descomposición interna, sino también porque el nuevo peligro del socialismo se enfrentaba a ella con sus propias armas: el socialismo había utilizado la «ciencia libre» de la universidad burguesa para edificar su sistema, aprovechaba la existencia del Estado de Derecho burgués con sus instituciones y derechos: parlamento, derecho electoral, libre expresión, para poder propagar sus propios ideales sociales; iba desarrollando un sistema de pensamiento que desde el punto de vista de un idealismo humanitario podía parecer condenable en sus consecuencias, pero que, si quería ser fiel a sí mismo, tenía que tolerar a toda costa y reconocer su derecho a la existencia. Uno de los líderes de la reacción que se avecinaba, el historiador de Derecho de Leipzig Rudolf Sohm, una de las mentes más agudas y constructivas de la jurisprudencia alemana de su tiempo, expresó gráficamente la imposibilidad de defender el orden establecido contra la revolución proletaria con los medios de liberalismo:

«De los círculos del mismo tercer estado han surgido las ideas que ahora, llevando la antorcha incendiaria, excitan a las masas del cuarto estado contra el tercero. Lo que está escrito en los libros de los ilustrados y los eruditos no es otra cosa sino 10 que ahora se predica por las callejas... La cultura del siglo XIX se predica a sí misma el ocaso. Igual que la cultura del siglo XVIII, lleva la del XIX la revolución escondida en su corazón. Cuando dé a luz, el hijo que ha criado con su sangre matará a su propia madre» [6].

El liberalismo no podía, efectivamente, proteger contra el socialismo el *Machtstaat* militarista de Bismarck, que sólo a regañadientes, por motivos tácticos, se había aliado con tendencias nacionales y liberales. El *Machtstaat* tenía que ir buscando otro pilar «espiritual». Lo buscó y 10 encontró en la religión cristiana y en la Iglesia. «Si el Estado quería hacer uso de la ayuda de la Iglesia para superar la socialdemocracia –y estaba fuera de duda que necesitaba un poder es-

---

[6] SOIIM, RUDOLF, *Kirchengeschichte im Grundriß*, Leipzig, 1888, pp. 192-93. El libro es una recopilación de artículos de la Allgemeine Konservative Monatsehrift. Cfr. también la conferencia de SOIIM, *Die Gegensätze unserer Zeit*, Heidelberg, 1883, espeeialmente pp. 24 a 36.

piritual como aliado—, entonces era un contrasentido insostenible que al mismo tiempo combatiera con todos los medios a su alcance la Iglesia más firme y mejor organizada» [7], que prosiguiera contra el catolicismo la *KulturkampfJ* que llenaba el decenio transcurrido desde la fundación del Reich. La *KulturkampJfue* interrumpida de golpe y el ministro liberal de la *Kulturkampf,* Falck, fue destituido al agudizarse el peligro proletario. En su lugar entró Robert von Puttkamer, para el que Dios era el aliado de Prusia, para el que la lucha «por el cristianismo y la monarquía» [8] era al tiempo imperativo de su corazón, y que intentó en serio integrar en el Estado de Bismarck el cristianismo como el pilar ideológico que le faltaba. Puttkamer no intentaba restituir la piedad sencilla como tal, sino «una religiosidad puramente externa, puramente formal, burocrática» [9], que seguía controlada por el Estado. Del viejo emperador Guillermo es la tristemente célebre frase «Hay que mantenerle la religión al pueblo», pero lo que quería decir al afirmar esto lo muestra su actitud respecto de los planes de convertir el cuatrocientos aniversario del nacimiento de Lutero en 1883 en una fiesta popular; estaba «verdaderamente aterrado» porque también... podían participar en ella liberales [10]. La religión es desprovista de su carácter «religioso» autónomo, se convierte en un medio de lucha secular del orden imperante en el *Kaiserreich* contra la democracia y el socialismo. Puttkamer no es reaccionario en el sentido de que ponga de nuevo la escuela en manos de la Iglesia, sino que engancha a la Iglesia y a la religión al carro de su política para combatir el socialismo, quiere efectivamente conservar el carácter cristiano de la escuela, pero «quiere aceptar la cooperación de la Iglesia como algo lícito en el marco de las leyes y disposiciones del Estado» [11]. La Reforma, que había disuelto la cristiandad unitaria en las iglesias de los estados alemanes, fue llevada hasta sus últimas consecuencias, al emplear al rey, *summus episcopus* del estado nacional, su Iglesia estatal *(Landeskirche)* como aparato de agitación y de lucha en la lucha de clases.

---

7 HARTUNG, FRITZ, *Deutsche Geschichte* 1871-1919, 2.ª ed., Bonn, 1924, p. 93.

8 Página 203.

9 WEBER, MAX, *Verhandlungen des 8. Evangelisch-sozialen Kongresses vom 10. Juni* 1897, p. 110.

10 Carta a Puttkamer del 1 de septiembre de 1883, p. 138.

11 Discurso de PUTTKAMER, p. 48, cfr. p. 51.

Pero no sólo con el patrocinio oficial de la religión fue combatido el idealismo liberal de la burocracia, también fue transformado y adaptado a la nueva situación. El idealismo era la ideología de la burocracia ministerial prusiana, que estaba enfrentada con la nobleza en una lucha por el control de la máquina estatal. Con la feudalización de la burocracia en los años ochenta perdió el idealismo esta importancia originaria. Pero siguió existiendo oficialmente, a pesar de su efectiva extinción: «Goethe y Bismarck» se convirtió en la síntesis en boga del genio alemán y a Kant se le dio una interpretación nueva: el pionero del ideal absolutista del Estado. Si echamos un vistazo sobre las tres biografías de Wilhelm von Humboldt que se escribieron -la de Rudolf Haym (1856), la de Eduard Spranger (1908), la de Siegfried Kaehler (1927)- el cambio de sus opiniones nos muestra muy claramente este idealismo oficial del *Kaiserreich*. Lo que la religión no podía ofrecer como fundamentación espiritual, eso lo ofrecía este idealismo: positivamente la fundamentación del *Machtstaat* de cuño bismarckiano sobre un gran movimiento espiritual, negativamente la defensa contra el «materialismo», «con el reconocimiento del papel dirigente de las ciencias de la naturaleza en el mundo de los fenómenos, pero, al mismo tiempo, reconociendo también la primacía de leyes morales en el mundo de la acción» [12] una tarea que en general desembocaba en la creación del mismo formalismo ideológico que había construido Laband [13] para el Derecho público.

Pero para una fundamentación del Estado medianamente sostenible no era en absoluto suficiente una «tranformación», como la del idealismo humanitario en religión. Prácticamente la religión sólo podía propagarse en las escuelas; los centros de enseñanza media quedaban excluidos —en contraposición con Rusia, donde el endurecimiento o la suavización de la reacción de reflejaban también en los planes de estudios de la enseñanza media, en el reparto de las filologías y de las ciencias de la naturaleza- y contra la universidad no se podía hacer demasiado. Pero allí donde la modificación «espiritual» no tenía efecto, lo tenía la social, incluso en la universidad. Esto se muestra al echar un vistazo a las disciplinas importantes para la

[12] SCHMOLLER, GUSTAV, en su *Jahrbuch*, 1883, p. 1037, en una recensión de SOHM, «Die Gegensätze unserer Zeit», siendo significativo que no entiende a SOHM, que considera insuficiente este formalismo.

[13] *Vid.* más abajo, pp. 76 ss.

formación de la ideología política, como el Derecho público y la historiografía.

A través del Derecho público de Laband, que se convirtió en el Derecho público del Imperio, discurren dos tendencias que aparentemente se contradicen: la formación del «método jurídico», la estricta formación del Derecho público como parte del Derecho y no de la política y de la teoría del Estado, la sumisión del Derecho público a un severo formalismo lógico y su absolutización, por una parte, y por otra, la concepción del Estado que ordena y exige obediencia, la inobservancia de las libertades constitucionales del súbdito, la idea de que «en toda actividad estatal el momento propiamente estatal se encuentra exclusivamente en la orden del soberano al súbdito, garantizada por ejecución imperativa» [14].

Pero, esta discrepancia aparente entre la autonomía lógica del Derecho y el poder del Estado es intencionada: el no subrayar la relación entre vida pública y Derecho público ofrecía la posibilidad de crear un marco de lógica consecuente, que carecía en absoluto de contenido positivo. Laband renunció a dar un fundamento histórico y filosófico a su Derecho público, pues entonces habría tenido que dotar de contenido a su marco:

«El antiguo Derecho natural renace dentro de un ropaje positivista: fantasmal se levanta de entre los muertos, con toda su mísera desnudez, pero sin su pasada grandeza. ¿O acaso no son los esquemas de la doctrina del Derecho natural, que creíamos superados, los que nos miran bajo su máscara, cortada a medida de la ultimísima moda? ¿No es el mismo rasgo fundamental racionalista, el mismo vacío de la abstracción formal, la misma sequedad de una inducción lógica sofocante? ¿La misma construcción del Estado mecánica, individualista, basada en el Derecho privado? ¿La misma concepción externa del Derecho, que idolatra la ley, que desemboca en la coacción? ¿El mismo desgarramiento del lazo espiritual que ata en lo profundo al Estado y al Derecho y los mantiene unidos en lo más íntimo? Solamente una cosa falta, lo que constituía el núcleo fértil del Derecho natural vivo de ayer, el gran contenido de su acto histórico, lo inmortal en él: ¡La fe inquebrantable en la idea del Derecho! Pero al faltar esto, falta todo. No pudiendo el positivismo, al resucitar el apa-

[14] GIERKE, OTTO, «Labands Staatsrecht und die deutsche Rechtswissenschaft», *Schmollers Jahrbuch*, VII, 1883, p. 1151.

rato del Derecho natural, despertar también el alma que un día viviera en él, lo presenta por todas partes sólo como una apariencia de vida. En lugar de un formalismo, tras del que se encontraba la idea como guía invisible, aparece un formalismo que sólo oculta la materia muerta» [15].

¡Efectivamente! El Derecho público formalista de Laband proporcionaba al poder estatal el marco jurídico dentro del que podía imponerse sin vulnerar la apariencia del Estado de Derecho:

«Pues al empezar y terminar este método con puntos de vista puramente jurídicos, sin poder, sin embargo, eliminar la influencia decisiva de decisiones latentes previas sobre cuestiones fundamentales generales, se traspasa el fundamento real de todas las construcciones del ámbito científico al ámbito de las puras opiniones y pareceres» [16], y se entregaba a la judicatura el marco metódico dentro del cual podía ejecutar cualquier orden del Estado sin conflictos íntimos, sin tener que librar «una lucha del Derecho contra las leyes» [17]. Constitucionalmente el juez era independiente: el Derecho público de Laband creaba con su formalismo la dependencia espiritual del juez que necesitaba el criptoabsolutismo de Bismarck [18]:

«Si nos fijamos, en el fondo, para Laband coincide en último término el "Estado" como sujeto activo del Derecho con el "gobierno", en tanto que la representación popular sólo aparece como una comisión de los intereses estatales aportada desde fuera», como una «asamblea de obligacionistas prioritarios convocada estatutariamente para aprobar ciertas decisiones y para controlar a la administración» [19].

---

[15] GIERKE, pp. 1191-92.

[16] *Ibid.*, p. 1120.

[17] FREIHERR MARSCHALL VON BIBERSTEIN, F., «Vom Kampf des Rechtes gegen die Gesetze», *Freiburger Universitätsrede 18 Januar* 1925, Stuttgart, 1927. Cfr. especialmente el material, pp. 40, nota 132, y 83.

[18] En el mismo sentido actuaba la práctica del examen de pasantes. El reglamento de exámenes de 1869, que preveía una consideración profunda de los problemas generales jurídicos y políticos, se mantuvo ciertamente en vigor hasta 1879, pero el examen se fue convirtiendo cada vez más en un examen especializado puramente formal. LOTZ, ALBERT, *Geschichte des deutschen Beamtentums*, Berlín, 1909, p. 612. Sobre el trasvase social en la administración de los órganos judiciales cfr. más adelante, cap. 3.

[19] GIERKE, p. 1148.

Pero el Derecho público de Laband no era sólo el Derecho público del Estado policial bismarckiano, era también el Derecho público de un Estado policial capitalista que se iba imponiendo. Proporcionaba el marco no sólo para la voluntad de poder de la burocracia, sino también para las aspiraciones de los intereses económicos:

«Es comprensible el temor de que un Derecho de tal manera formalizado y desprovisto del núcleo de la idea del Derecho no sea capaz de llevar a cabo la tarea que le ha sido encomendada... Pues, al renunciar (la jurisprudencia) al contenido ideal del Derecho, debilita su fuerza de resistencia contra los embates de poderes e intereses políticos y eclesiásticos, sociales y económicos... No es su potencia técnica la que le garantiza para siempre la soberanía. Bien es verdad que, como herramienta, se hace cada vez más afilado y más fácilmente manejable; ahora bien, las experiencias de la historia nos muestran que con ello crece también el peligro de que hoy lo utilicen unos poderes y mañana otros, destruyéndolo internamente con esta servidumbre... Pero el Derecho nunca -y mucho menos en la vida pública actual, profundamente removida y extraordinariamente rica en conflictos- está eximido de la necesidad de no dejar de luchar cada día por afirmarse y por desplegarse... Verdaderamente no es poco lo que depende para nosotros del destino del Derecho. Lo que está en cuestión es la existencia de nuestra cultura» [20].

El triunfo del *Machtstaat,* como la victoria del formalismo en el Derecho, anunció los nuevos tiempos en la historiografía. La historiografía de los años sesenta y setenta, con espíritu de libertad y al mismo tiempo nacional, fue enterrada al fundarse el Reich -un hombre como Theodor Mommsen, que tuvo la valentía de criticar públicamente la política de los años ochenta como «fraude», se mantuvo solo durante toda una vida en medio de la marea del chovinismo [21], y, en la generación más joven, el delicado y fino Friedrich Meinecke se desvió hacia la historia de las ideas. El ejército y la burguesía conocían el poder sólo como vencedores y beneficiarios: en la política interior y en la sociedad como clase dominante frente al proletariado, en política exterior como clase dominante del Estado más poderoso de Europa, sobre todo frente a la vencida Francia. No es de ex-

---

[20] GIERKE, pp. 1189 y 1193.

[21] MORITZ HARTMANN, LUDO, THEODOR MOMMSEN. *Eine biographische Skizze*. Gotha, 1908.

trañar que la glorificación de poder y el culto místico del Estado encontrara general reconocimiento. El trabajo de Treitschke en su historia alemana en cinco tomos fue 10 que mayor efecto tuvo políticamente y en la opinión pública. Representaba el personalismo de la nueva historiografía: «Los hombres hacen la historia» -una peculiar mezcla de individualismo y sumisión al hombre fuerte-. Treitschke era el agitador más influyente del idealismo oficial, que aplicaba sin tasa el calificativo de «ético», la máxima valoración que podía conceder el idealismo, a todos los valores fundamentales del Reich bismarckiano, hasta llegar a aquella cruel blasfemia: «La justicia de la guerra se basa simplemente en la conciencia de una necesidad ética» [22]. Treitschke y su epígono, infinitamente más trivial, Dietrich Schafer [23] convencián y entusiasmaban a las masas de «cultos», que desde finales de los años setenta, cada vez con más fuerza, tendían a negar la autonomía al desarrollo económico y a toda espiritualidad, degradándolos como función del poder estatal y militar. Más importante científicamente, personalmente respetable y reflejo de la realidad, lo que en este tiempo tenía verdadera grandeza, fue la empresa de Gustav Schmoller, las *Acta Borussica.* Tendían a mostrar el poder del Estado absolutista y su influencia en el desarrollo económico y social, a «demostrar por fin al mundo que Federico Guillermo 1, en su política interior fue el rey más grande de la dinastía de los Hohenzollern... así como que Federico el Grande no fue sólo un diplomático y estratega militar de primera magnitud, sino un príncipe de la paz igualmente grande» [24]. Mientras que Treitschke proyectaba su patetismo y emoción partidistas a los años entre 1807 y 1848, en las *Acta Borussica* el gran problema de los años ochenta, la lucha que emprendía el *Machtstaat* con el desarrollo económico y social, era transformado en una descripción científica, documental, de la relación existente en el absolutismo entre Estado, administración, política ceralista, aduanera, monetaria y financiera.

De mayor importancia todavía que estos intentos de la reacción por conseguir una transformación espiritual fueron, para la lucha contra el socialismo, los esfuerzos por acercar la burguesía al estado.

---

[22] MEINECKE, F., *Die Idee der Slaalsriison in der neueren Geschichle,* Munich, 1924, p. 509.

[23] MEINECKE, p. 497.

[24] La Academia Prusiana de las Ciencias al Ministerio de Educación, 21 de abril de 1887, *Acta 8orussica, Seidenindustrie,* t. 1, p. XIII.

El Estado prusiano-alemán de Bismarck era, por un lado, un Estado militarista; por otro, el ejército prusiano, que en 1848 había disparado sin vacilar contra la burguesía nacional alemana, había luchado en 1866 y en 1870 para realizar las ideas política de la burguesía progresista. Pero ejército y burguesía tenían relaciones tensas y guardaban mutuamente las distancias sociales de manera muy estricta [25]; el conflicto militar, con las violaciones de la constitución por parte del gobierno, había agudizado más aún la actitud antiestatal de la burguesía. Pero, aunque las victorias sobre Austria y Francia habían sometido también a la oposición burguesa y la habían neutralizado, la industrialización incipiente la hacía rica. Si bien la aristrocacia rural conservadora había mantenido su poder en el Estado, la incipiente crisis agraria le mermaba su modesto bienestar. La precariedad de la situación de la aristrocacia terrateniente frente a la burguesía había llegado a ser casi tan grande como la de la burocracia liberal ante el socialismo. Un Estado que necesitaba igualmente al ejército y a la burguesía como pilares tenía que reconciliarlos tan pronto como uno de ellos convirtiera en un peligro para la estructura estatal esa creciente disyunción entre el poder político y la menguante riqueza de las capas sociales antiguas y la creciente riqueza y el creciente prestigio social de las nuevas. Así, bajo la presión del peligro proletario se produjo el engranaje entre el ejército y la burguesía, que creó el tipo neoalemán de burgués feudal, que encontró su eslabón intermedio en el oficial de reserva [26]. Cristalizó una nueva sociedad, un neofeudalismo noble-burgués 27, delimitado frente al proletariado y los escasos sectores liberales no feudalizables de la burguesía, como antes había sucedido entre el cuerpo de oficiales y la burguesía liberal, una «coalición de los intereses comunes para explotar a aquellos que no se quieren integrar» [28] y una «corrupción masiva de grupos económicos organizados, en la que estamentos profesionales enteros, de manera organizada e impersonal, se enrique-

---

[25] PRIBATSCH, FELIX, *Geschichle des Preußischen Offizierkorps*, Breslau, 1991, pp. 44-45.

[26] KEHR, ECKART, *Zur Genesis des Kijniglichen Preußischen ReserveoffLZiers*, Gesellschaft, *1928/H*, pp. 492 Y ss. Cfr. más arriba, pp. 53-63.

[27] BHINKMANN, CARL, «Die Aristokratie im kapitalistischen Zeitalter», *Grundriß der SoziaLijkonomik*, IX, 1.

[28] Discurso de Theodor Mommsen c124 de septiembre de 1881. IIAHTMANN, L. M., p.120.

cen a costa de otros, algo que la era guillermina consideraba natural» [29]. A la socialdemocracia se le dejó en herencia la oposición contra el ejército y el Estado de clases, desempeñada antes por la burguesía nacional alemana.

Para el Estado no se trataba sólo de cultivar sentimientos neofeudales y de oficial de reserva, por 10 menos tenía la misma importancia una transformación similar de la administración, el *Geheimrat* liberal tenía que desaparecer del funcionariado, y desapareció con una rapidez sorprendente. Albert von Puttkamer nos ofrece un lindo cuadro de esa burocracia neofeudal:

«La nobleza constituía el núcleo del Partido Conservador y, de acuerdo con su tradición, reclamaba especialmente para sí un alto grado de fidelidad al Rey. Se impregnó con estas ideas la totalidad del funcionariado joven. Los elementos burgueses competían con sus colegas nobles en la puesta en práctica de sus convicciones conservadoras. Quien haya conocido la situación personal de los organismos gubernamentales prusianos en el último cuarto del siglo pasado sabe que las ideas políticas liberales eran prácticamente inexistentes entre los funcionarios. La nueva generación tenía un pensamiento conservador en lo que se refiere a su concepción del Estado [30].

Es muy deplorable que no tengamos noticias más concretas sobre esa transformación de la burocracia y sobre las medidas técnicas administrativas que la aseguraban. Albert von Puttkamer dice, con la mayor naturalidad, que a un funcionario políticamente incómodo no se le aplicaban de momento medidas disciplinarias, pero se le bloqueaba inmediatamente el ascenso; sólo insinúa el gran porcentaje de funcionarios antiguos miembros de asociaciones de estudiantes *(Korpsstudenten)* en el funcionariado [31]; no habla de los resultados que realmente tuvo el curioso criterio de selección, según el cual sólo tenían acceso a los puestos superiores del escalafón aquellos que habían sido elegidos oficiales de reserva por un cuerpo de oficiales: si es cierto el dato de Ludwig Bernhard [32], que conocía bien la actuación de la burocracia en el este, la administración prusiana debió ser

---

[29] BONN, M. I., en el volumen colectivo *InternalIonaLer Faschismus.* Publieado por LANDAUER, CARL, y HoNECCER, HANS, Karlsruhe, 1928, p. 140.

[30] Páginas 80-81.

[31] Página 82.

[32] BERNHARD, LUDWIC, *Der Hungenbergkonzern,* Berlín, 1928, p. 5.

un caos media generación después de la salida de Puttkamer, cuando sus aspirantes habían alcanzado los puestos dirigentes.

El esbozo biográfico falla justamente en el punto que para el mismo Robert von Puttkamen constituía la tarea central, y que seguirá siendo central para su enjuiciamiento: la descripción de la reestructuración personal de la administración [33]. Para comprender la forma en que se llevó a cabo esa reforma, tenemos que echar mano de algunos datos del sector de la justicia [34] un método tanto más lícito cuanto que justamente los altos funcionarios de la justicia tenían una fuerte tendencia al liberalismo [35].

La racionalización de la administración de justicia por la ley de constitución de los tribunales, que entró en vigor en 1879, coincidió con el principio de la reacción. Es verdad que la transformación del Tribunal Superior Imperial de Comercio de Leipzig en Tribunal Imperial databa todavía de la época liberal, mientras que se suprimía el Tribunal Superior prusiano, que se había granjeado mala fama por su administración de justicia en asuntos políticos durante el conflicto constitucional [36]; pero, socialmente, la reestructuración de la justicia actuó en favor de la reacción que se estaba produciendo. Por la reducción del número de tribunales se hizo superflua una considerable parte de los jueces: fueron eliminados aproximadamente los diez primeros años del escalafón, con 10 que de un golpe desaparecieron de la justicia los jueces progresistas de la época del conflicto constitucional, que ya se habían hecho mayores. Al mismo tiempo se liberalizó la abogacía y, como en ella no existía cierre de escalafón por motivos políticos, se fueron también justamente los jueces liberales jóvenes más capaces, para librarse de la presión política. Yel tercer momento de esta reestructuración verdaderamente ideal fue la congelación de plazas durante toda la década de los ochenta, a pesar de la

[33] Lo concienzuda que fue la reestructuración lo muestra una carta de Guillermo I a Puttkamer del 22 de enero de 1886, después de prohibírsele al actor Barnay aduar en los teatros reales por haber pronunciado un discurso en una asamblea de la oposición (ni siquiera socialdemocrática) (p. 140).

[34] Cfr. IIoLTZE, FRIEDRICII, *Fünfzig Jahre preußische Justiz*, Berlín, 1901, p. 40.

[35] ZIEKUHSCII, JOIIANNES, *Politische Geschichle des neuen deulschen Kaiserreiches*, 1. n, Frankfurt, 1927, p. 385.

[36] IIoLTZE, FIIEDIIICII, *Geschichte des Kammergerichts in Brandenburg-Preufien*, 1. IV, Berlín, 1904, p. 239.

[37] JIoLTZE, FHIEDRICII, *Kammergerichl*, IV, 273. A Bismarck no le interesaba este problema: BALLIIAUSEN, LUCIUS VON, *Bismarck-Erinnerungen*, Stuttgart, 1920, p. 102.

necesidad creciente de jueces. Esta circunstancia, unida a la desaparición de las diez primeras promociones del escalafón, a consecuencia de lo cual durante diez años no quedaron plazas libres por jubilación [38], proporcionó una magnífica posibilidad no sólo de tener una administración barata -los aspirantes sin sueldo tenían que hacer continuamente sustituciones y desempeñar la función de jueces auxiliares-, sino que posibilitó un filtraje político con el máximo rigor de las nuevas generaciones. Y pese a que la gran escasez de datos impone precaución metodológica, es lícito suponer que el gran crecimiento de las plazas a partir de 1889 [39] no fue consecuencia de la reforma financiera de Miquel, sino la recompensa que concedía el gobierno a la joven generación, puesta duramente a prueba, pero aprobada como políticamente de confianza. La judicatura de la época guillermina tuvo sus superiores entre estos aspirantes de los años ochenta -pero aún no bastaba esto: a los puestos más altos sólo llegó aquel que había pasado por la prueba política de un segundo filtro: el ministerio fiscal [40].

Sería un error fundamental vincular demasiado estrechamente esta neoestabilización de la sociedad con la reanimación del espíritu monárquico en la persona de Guillermo I. El aumento del sentimiento monárquico, que indudablemente se registra en la burguesía durante su reinado, es un fenómeno totalmente secundario en comparación con la reordenación social, de importancia primaria. Tampoco la monarquía era la idea suprema de la nobleza y del cuerpo de oficiales prusianos, era -por decirlo con palabras de Gneiseau- una especie de «poesía», que pertenecía al oficio de las armas, y por lo que se refiere a la nobleza, ésta sólo en raras ocasiones ha presentado abiertamente resistencia a la realeza, pero tácitamente ha doblegado a la realeza bajo su voluntad social de poder con éxito, sobre todo porque copaba por completo los puestos más altos de la burocracia [41]. La nobleza prusiana podía rendir vasallaje fiel a su rey, porque el rey no podía destruir los privilegios de la nobleza. El sistema

---

[38] Detalles en HOLTZE, IV, pp. 286 y ss. página 292: «Raramente ha tenido lugar un cambio en condiciones tan desventajosas para los altos funcionarios.»

[39] HOLTZE, IV, p. 321.

[40] Sobre estos problemas cfr. el excelente trabajo de FRAENKEL, ERNST, *Zur Soziologie der Klassenjustiz*, Berlín, 1927, pp. 14 y ss.

[41] Esta contraposición entre nobleza y monarquía ha de ser fuertemente subrayada frente a la identificación usual en los círculos de derechas; también en PUTTKAMER.

de la reacción bajo Puttkamer no tendía en absoluto a asegurar la «monarquía» contra veleidades revolucionarias «republicanas» 42, sino que era un alejandrinismo social, un aislamiento planificado de la burocracia y del cuerpo de oficiales, en unión de las capas sociales próximas, frente al proletariado, excluyendo de la influencia en la máquina estatal y del prestigio social todas las capas sociales que, desde el punto de vista de la clase dominante, estaban más cerca del proletariado. Es verdad que, a partir de 1864, la burguesía liberal había vuelto a ser fiel al rey bajo la impresión de los éxitos militares, pero el sentimiento monárquico no logró permanecer y estabilizarse sino como función de la reordenación social. Como había comprobado Friedrich Julius Stahl para la burguesía francesa de los años treinta y cuarenta:

«El temor de conmociones internas, el móvil fundamental hoy de la población acomodada, que no encuentra garantías en las cámaras francesas como en el parlamento inglés y, por ello, se agolpa según ley natural eterna alrededor del estandarte protector del monarca» [43], cobró actualidad cincuenta años después en Alemania y condujo al desarrollo creciente en los decenios siguientes, de una «tradición» artificial.

Dentro de la nobleza se desarrolló el Instituto de los Fideicomisos en la misma proporción en que aumentó la frecuencia de los cambios de propietario de las haciendas –y las leyes arancelarias conducían necesariamente a la venta a un precio en el que los aranceles estaban ya capitalizados de antemano, mientras en el ejército se subrayaba con la misma intensidad la continuidad de la tradición desde el absolutismo, olvidando que el «ejército prusiano» en realidad, o bien era el ejército de Federico Guillermo I y Federico el Grande, o el de Scharnhorst y Gneisenau, o de Moltke y Roon, ejércitos separados entre sí por épocas de la mayor decadencia y que no tenían en común mucho más que los lugares donde estaban sus guarniciones. Esta

---

[42] El republieanismo del Partido del Progreso *(Forlschritlsparlei)*, construido por Puttkamer tras las eonoeidas afirmaeiones de Bismark, es absolutamente insostenible. El Partido del Progreso estaba tan domestieado después de 1870 que ni siquiera se atrevió a eelebrar una fiesta con motivo del 25 aniversario del 18 de marzo de 1848. FALKSON, F., *Die liberale Bewegung in Konigsberg,* Breslau, 1888, p. 198.

[43] STAHL, *Das monarchische Prinzip* (1845). Nueva edieión en 1927, p. 25, cfr. p.48.

creencia errónea en la vinculación con el pasado encontraba su expresión visible en la concesión de «tradiciones» artificiales a los regimientos, la invisible en la incomprensión por parte de los oficiales de la revolución social que se estaba produciendo en el Imperio ante sus propios ojos, que podían ver diariamente en la realidad de los reclutas [44].

Aunque este tradicionalismo neoalemán subrayaba el lado federiciano del Estado militarista prusiano, e intentaba ignorar a ser posible las reformas de von Stein [45], en la práctica era imposible una recaída en el despotismo noble de entonces. Pese a que sistemáticamente y sin contemplaciones se destinaba a funcionarios muy conservadores también a regiones no conservadoras, sin embargo, la política personal de Puttkamer perseguía los mismos fines en la administración civil que los que perseguía la administración militar, con el fomento de la institución de los oficiales de reserva y con la compensación de mandos exclusivamente nobles y burgueses [46]: incorporación de las partes feudalizables de la burguesía a la administración conservadora, equiparando lo más posible los funcionarios burgueses y los nobles -aunque desde luego sólo hasta el cargo de *Regierungsprasident* [47], pues la cúpula de la administración provincial, el *Oberprasident,* estaba y seguía estando reservada a quienes procedían de cuna noble.

La antinomia de este sistema consistía en que, cuantitativamente, no podía prescindir ya de la burguesía para cubrir los puestos de funcionarios y de oficiales, pero no dejaba avanzar a los funcionarios y oficiales burgueses hasta que no habían depuesto sus ideas burguesas y adoptado las neofeudales.

Para asegurar, organizativamente, esta construcción nueva se sacó la sección de personal del conglomerado del Ministerio de la Guerra, se suprimió del presupuesto, sustrayéndola así al control del Parlamento, recomponiéndola en forma de gabinete militar como Ministerio de Personal para el Ejército, no responsable ante el Parlamento [48]. Igualmente el Estado Mayor fue liberado de la subordinación

---

44 ERICH VOLKMANN, OTTO, «Dic sozialcn Mißstände im ITccr während dcs Weltkrieges», *Wissen und Wehr,* marzo y abril 1929.

45 LEIIMANN, MAx, *Freiherr von 8lein,* t. 1, Lcipzig 1902, p. VIJ.

46 PRIEBATSCH, p. 58.

47 PUTTKAMER, p. 82.

48 Ordcn del gabinctc dc 8 de marzo de 1883, cn FREIIIERH MARSeIIALL VON 81EBERSTEIN, FRrrz, *Verantwortlichkeit und Gegenzeichnung bei Anordnungen des Obers-*

al Ministerio de la Guerra y elevado de *status,* transformándolo en una autoridad coordinada con él y con derecho a rendir informes directamente al monarca [49]. El nuevo ministerio de personal tenía que guardar la unidad social del ejército, manteniéndolo totalmente independiente de cualquier posible influencia parlamentaria; la liberación del Estado Mayor debía excluir la posibilidad de una influencia del Parlamento sobre la dirección de la guerra a través del ministro. En loable sumisión a la voluntad del gobierno, la teoría jurídica aprobó esta situación especial del ejército y la fundamentó, aduciendo la necesidad técnica de una cierta libertad de movimientos del ejército, pero 10 que en realidad buscaba, frente al peligro proletario, era sólo fundamentar lógicamente un nuevo reparto de poder de forma semiabsolutista, apartada del Parlamento. El oficial fue efectivamente sustraído de la protección de la Constitución y vinculado al rey por medio de una especial fidelidad vasaHática, de la que estaba excluido el ciudadano corriente. El oficial no estaba sometido a la jurisdicción civil, sino a la jurisdicción militar y, además, al tribunal de honor, al que estaba también sometido el oficial de reserva, aunque estuviera desempeñando un trabajo civil, con su obligación de recurrir al duelo: la implantación de una preceptiva del duelo [50], que estaba en contradicción con el Derecho penal vigente, era una piedra de toque magníficamente calculada para la masa de los oficiales. El monopolio noble de la oficialidad había sido una necesidad técnica en Prusia, al no haber otra clase que pudiera surtir oficiales en condiciones. Eloficial podía ciertamente despreciar y vejar a las demás clases, pero, si llegaba el caso, él mismo era tratado por burgueses, menestrales y soldados rasos como un truhán sin honor. El monopolio de la oficialidad del neofeudalismo prusiano carecía ya de motivos técnicos, era un medio social de lucha y tenía el objetivo de aislar al ejécito de los súbditos, como contrapeso de los peligros democráticos del servicio militar obligatorio. Para mantener esta capa señorial cerrada, se in-

---

len Kriegsherrn. Sludie zum deutschen Slaalsrechl. Berlín 1991, pp. 161 Yss. Sobre la historia anterior, BALLHAUSEN, LUCIUS VON, p. 259. Desde el punto de vista psicológico esta segregación es atribuible a la sed de poder del general Von Albedyll; sociológicamente su importancia va mucho más allá del motivo concreto.

[49] Orden del gabinete de 24 de mayo de 1883. Impreso primero en WOHLERS, GÜNTHER, *Die slaalsrechlliche Slellung des Generalstabes in Preußen und dem Deutschen Reich*, Bonn, 1921, p. 32.

[50] La doctrina oficial del duelo, compilada ahora en ELZE, WALTER, *Tannenberg. Das deutsche Heer von* 1914, Breslau, 1928, p. 21.

vestigaba severísimamente el estamento social de los padres y de la mujer del oficial, y se excluía de principio del ascenso a oficial [51] a los suboficiales procedentes del servicio militar obligatorio.

En el ámbito de la administración civil a la orden de gabinete de 8 de marzo y 24 de mayo de 1883 corresponde organizativamente el decreto supremo de 4 de enero de 1882. Este decreto interpretaba, en su primera parte, la Constitución prusiana en el sentido de que el refrendo responsable por parte de los ministros de la actas de gobierno del rey no les privaba del carácter de decisiones reales autónomas -una declaración que no significaba otra cosa que una proclamación de la realeza sobre el alcance de los derechos que se había reservado en la Constitución otorgada-o La segunda y más importante parte del decreto tenía por objeto alcanzar por fin lo que no se había podido alcanzar ni por medio del conflicto constitucional, ni por la impresión de las victorias de 1866 y de 1870: extirpar de la administración a los funcionarios de ideas liberales, progresistas, burguesas y dejar claro públicamente para las generaciones jóvenes que el gobierno no iba a colocar ya a ningún funcionario que no fuera gubernamental sin más. Técnicamente, el decreto intervenía en el punto en que se tenían que manifestar más claramente las ideas del funcionario, en su comportamiento electoral. Si bien oficialmente la presión no era tan fuerte como en el caso de los oficiales y oficiales de reserva, con la exigencia ilegal del duelo, no codificada, sin embargo, el rey conminaba con la mayor decisión a «aquellos funcionarios encargados de ejecutar mis actos de gobierno y que, por tanto, pueden ser separados por derecho disciplinario, a respetar la obligación contraída con el juramento de fidelidad de defender la política de mi gobierno en las elecciones» [52]. Lo que para los oficiales era la fidelidad vasallática, sería para los funcionarios el juramento de fidelidad. El funcionario no habría de ser solamente un servidor del Estado -estando como tal sujeto al Derecho de la función pública, que le exige más que el Derecho penal general al resto de los ciudadanos-, sino

---

[51] Un oficial tampoeo podía dar palabra dc honor a un suboficial: ROTERMUND, G., *Kommentar zum Militärstrafgesetzbuch für das Deutsche Reich*, 2.ª ed., Hannover, 1911, p. 456.

[52] Página 143. Bismarck anduvo además en 1881 dándole vueltas al plan de conceder a todos los funcionarios una importante subida de sueldo, por lo menos a los *Landräte* y a los funcionarios políticos: «¡Esto asegurará las simpatías de los funcioarios!» LUCIUS, p. 219, 22 de diciembre de 1881.

que, además de esto, había de ser servidor de la forma de Estado y, más aún, servidor del gobierno del momento y de su tendencia a la feudalización de la burguesía. Λ los rebeldes se les amenazó con toda claridad con medidas disciplinarias.

Ya hemos hablado más arriba del brillante éxito de esta política de feudalización. Pero, pese a 10 grande que era el poder que hizo posible este éxito, en dos puntos no pudo hacer nada Puttkamer: en primer lugar, era sólo ministro prusiano, no ministro del Interior del Reich. La estructura federal del Reich impedía la extensión de la reacción prusiana a todo el Reich. Hessen y Baden conservaron funcionariados marcadamente liberales, los estados del sur de Alemania adoptaron después de 1900 el sufragio universal, Baviera pasó prácticamente poco antes de estallar la guerra (1912) al sistema parlamentario de gobierno [53]. Y segundo: la administración autónoma municipal aseguró al liberalismo político perseguido un sector de clientelismo independiente de la reacción. Aquí fracasó Puttkamer, a pesar de 10 a gusto que habría fumigado el liberalismo de las administraciones municipales –y 10 intentó, endureciendo la inspección municipal [54].

Sobre la personalidad del ministro no nos dice mucho el esbozo biográfico. De importancia es sólo el contraste entre su dura actuación contra el progreso y la socialdemocracia y sus ideas privadas, pacíficas en el fondo. Muestra que Puttkamer no era una naturaleza luchadora, capaz de abrirse camino enérgicamente hacia arriba en la burocracia, desarrollando una política de estilo personal como ministro. Era un funcionario altamente cualificado, que se adaptó sin fricciones al esquema de su entorno y fue elevado por ese entorno al puesto de ministro. Al tener que desarrollar una política de dureza y violencia, porque Bismarck se 10 había ordenado, llevó a cabo esa política con la misma exactitud y habilidad con que habría llevado a cabo una política de reconciliación, si el dictador se la hubiera prescrito. Como muchos de los altos funcionarios prusianos poseía la capacidad para, incluso en la posición más alta, hacer política «por encargo de». Su vida interior no se confunde totalmente con 10 que hace. El servicio era una técnica ejecutada con virtuosismo, 10 interior 10

[53] IIAHTIING, FRITZ, *Deutsche Verfassungsgeschichle vom 15. Jahrhunderl bis zur Gegenwarl*, 2." cd., Lcipzig, 1922, p. 183.

[54] Página 77.

guardaba para sí y no lo enseñaba con gusto. Sus intereses espirituales eran limitados, su comprensión del arte no alcanzó más allá del drama clásico. A pesar de lo decisivo de su intervención en el desarrollo interior de la Alemania imperial, 10 hizo sólo porque había sido llamado al puesto de ministro del Interior prusiano y se le había ordenado intervenir.

Aquí sólo hemos podido bosquejar el marco en que se desarrolló la actividad ministerial de Robert von Puttkamer y deploramos que el esbozo biográfico no aporte ni el marco ni nuevos detalles y, en lugar de ello, esté cargado de ataques políticos [55] contra la situación actual en el Reich y en Prusia. Dos de esos ataques son una aportación divertida sobre la sociología del conservadurismo y del neofeudalismo burgués, que vive de la sola oposición contra los valores y la situación de la propia época, y afirma y aclama por principio lo pasado.

El ministro von Puttkamer estaba profundamente desesperado por la decadencia moral de los años ochenta:

«Nuestras costumbres políticas y la moral política no han hecho progreso alguno desde la instauración del sufragio secreto para el Reichstag, al contrario, desde entonces vamos cuesta abajo» [56].

«En los grandes centros de la vida profesional e industrial se muestra el retroceso más considerable de la actitud ética de los profesores. Probablemente sucede que, a causa del florecimiento industrial en una época y la decadencia en la siguiente, se produce una fluctuación análoga en las circunstancias morales de los profesores» [57].

SU hijo ve en esta época de decadencia moral la época del florecimiento del parlamentarismo alemán:

«Si se estudian las sesiones de este día memorable del Parlamento alemán [58] es inevitable constatar lo que ha descendido el nivel del parlamentarismo de nuestros días. Ya los nombres de los oradores del debate de entonces lo muestran...» [59].

---

[55] Habría sido más útil que el señor von Puttkamer, en lugar de superfluas observaeiones que no tienen nada que ver con la actividad de su padre, hubiera eopiado con más euidado las cartas de que habla. Una comparación de faesímiles con la reproducción en el texto muestra innumerables descuidos del copista.

[56] Discurso en el Reiehstag, 1883, p. 157.

[57] Discurso en el Reiehstag, 1880, P. 53.

[58] Debate del Reiehstag del 24 de enero de 1882 sobre el decreto supremo de 4 de enero de 1882 (cfr. más arriba).

[59] Página 151.

«Todos los grupos parlamentarios ofrecen nombres que culminaban *(sic)* el nivel de la representación popular a una altura apenas superada por el Parlamento de la Paulskirche de Frankfurt. Esto es algo que se muestra en todos los partidos hasta la socialdemocracia» [60].

Así enjuiciaba en 1928 un partidario de los nacionalconservadores el nivel de Reichstag en la época en que Bismarck no le dejaba libertad de movimientos y esperaba del parlamentarismo el fin de Alemania, cuando los contemporáneos se excedían unos a otros en quejas sobre la decadencia del nivel parlamentario e indicaban, resignados, el alto nivel del Parlamento de la *Paulskirche.* Por desgracia, en 1848 no se podían oír quejas sobre un menor nivel, pero no porque la *Paulskirche* tuviera un nivel absolutamente bueno, sino porque antes no había ningún Parlamento alemán del que se pudiera inventar un nivel mejor. No tenemos más que esperar treinta o cuarenta años. Entonces el hijo -espiritual- del señor Von Keudell cantará las alabanzas de la política alemana en el tiempo en que su reaccionario padre era todavía de opinión opuesta.

Por último, permítasenos tratar un problema muy debatido y poco aclarado, que metodológicamente tiene importancia para la aplicación de la teoría de la superestructura y de la infraestructura: el problema del liberalismo de la nobleza de Prusia Oriental, del que tuvo que ocuparse Robert von Puttkamer como *Regierungspriisident* en Gumbinnen. En la biografía [61] se atribuye este liberalismo a la reforma agraria de Stein-Hardenberg, simplificando fuertemente el problema, a causa del cual una parte de los latifundistas se «dejó arrastrar a una oposición fundamental contra el gobierno de Prusia. Pero en la monárquica Prusia la resistencia contra el gobierno ha dado lugar casi siempre a pronunciarse por el Partido del Progreso». Aparte de que la última frase es un *slogan* de partido de los nacionalalemanes, no se aclara con esta tesis por qué la oposición contra la reforma agraria se ha mantenido justamente en Prusia Oriental y sólo allí, pues al principio en las demás provincias era por 10 menos tan fuerte: la nobleza de Pomerania veía ya en la liberación de los campesinos la destrucción de la propiedad, la de Silesia profetizaba el final del Estado, y no tuvo el menor reparo en llamar en 1808 a

[60] Página 75.
[61] Página 27.

las fuerzas francesas de ocupación para obligar a los campesinos a seguir prestando los servicios derogados, en Brandenburgo hubo que llevar a Spandau a los portavoces de la oposición, entre ellos al archireaccionario v. d. Marwirz. La historia política busca un motivo de política exterior para el liberalismo de la nobleza de Prusia Oriental: frente a la inactividad nacional de la reacción desde 1819, en las provincias fronterizas amenazadas, Renania y Prusia Oriental, habría surgido por igual un movimiento liberal y al mismo tiempo nacional y, por tanto, en oposición al gobierno. Pero esta explicación evidentemente tampoco basta.

Los fundamentos decisivos del liberalismo de la nobleza de Prusia Oriental tienen un origen social y económico.

En el siglo XVII una parte fundamental de la política interior de los estados del noreste alemán consistía en la lucha entre *dominium* y *domanium,* es decir, en la lucha sobre la cuestión de si el poseedor de los señoríos había de ser el príncipe absoluto o la nobleza estamental. Cuanto antes capitulaba la nobleza ante el principado, de más señoríos en litigio se adueñaba el vencedor. En Prusia Oriental fue donde se mostró más poderosa la oposición estamental y allí fue donde más se tardó en reducirla. El resultado nos lo muestra la estadística: en 1800 la corona poseía 326.000 *hufen* *, la nobleza sólo 164.000 [62]. La nobleza de Prusia Oriental jamás perdonó a la victoriosa corona tal merma de sus posesiones y, en cualquier ocasión, una y otra vez, apareció la oposición estamental. Por ello, Federico el Grande no permitió —como gobernante absoluto, con razón— a la nobleza de Prusia Oriental la fundación de una institución de crédito agrario, según el modelo del silesio: «no prestan servicio ni quieren hacer nada, de modo que Nos tampoco haremos nada por ellos» [63]. Y cuando su sucesor permitió la fundación, bajo la presión de la alta burocracia, interesada personalmente en el desarrollo del capitalismo agrario, se convirtió inmediatamente la comarca en fanal de la opo-

* Antigua unidad de superficie, que variaba según las regiones, oscilando entre las 7 y las 15 hectáreas. *N. del T.*

62 LEHMANN, MAX, *Freiherr von Stein,* II, Berlín, 1902, p. 40. SCHÖN, THEODOR VON, llamó en una ocasión al departamento de Gumbinnen «esa provincia de señoríos», *Briefe und Aktenstücke aus dem Nachlaß Staegmanns,* t. 1, Leipzig, 1899, p. 156.

63 Orden del gabinete del 1 de junio de 1781, en MAUER, HERMANN, *Das Landschaftliche Kreditwesen Preußens,* Estrasburgo, 1907, p. 10.

sIcion estamental contra la monarquía. Si la nobleza estaba entre 1807 y 1815 a la cabeza de la desgana general a pagar impuestos [64], fue la nobleza de Prusia Oriental la que, en 1813, en plena guerra, se negó a enviar los fondos reunidos a Berlín, para financiar la guerra [65].

En sí la oposición estamental podría haber tenido rasgos completamente reaccionarios y conservadores. El que llegara a ser liberal y progresista no estribaba *a priori* en su carácter de oposición contra la dinastía de los Hohenzollern, sino en el momento económico.

En el siglo XVIJI era Prusia Oriental la más atrasada, con diferencia, de entre las atrasadas provincias prusianas; no tenía ni una sola fábrica; prácticamente no existía un mercado de capitales; pero en cambio tenía un fuerte comercio. Su situación costera permitía la exportación de cereal a Inglaterra y Holanda, y su situación fronteriza con Polonia -posteriormente con Rusia- permitía un provechoso paso de textiles, que eran llevados por mar, a Lituania y Polonia. El tránsito de textiles y la exportación de cereal dieron a las clases altas del posterior mercantilismo en Prusia Oriental un sello que las destaca de su entorno proteccionista: estas capas superiores eran librecambistas, pues la condición de su existencia era el libre comercio con Inglaterra y Polonia [66]. Fue decisivo que, aparte del estamento de comerciantes, no estaba interesado en este comercio un estamento de propietarios de fábricas que produjeran las mercancías exportables, sino la clase de los propietarios y arrendadores de señoríos, productores y exportadores de cereal. La exportación de cereal por mar convirtió a los nobles de Prusia Oriental en librecambistas liberales, proporcionó a las teorías de Adam Smith un reconocimiento generalizado en Prusia Oriental, creando con ello la atmósfera en la que pudo imponerse la filosofia moral de Kant y surtir efecto en los líderes de la reforma prusiana [67]. Hasta llegar a la reacción de los años

---

[64] LEHMANN, *Slein*, II, p. 201.

[65] MAMROTH, KARL, *Geschichle der preußischen Slaalbesleuerung im 19. Jahrhunderl*, t. 1, Leipzig, 1890, p. 756.

[66] Es muy significativo que en 1807-1808 existiera en Prusia Oriental una fuerte animosidad contra Inglaterra, pues sus ansias de poder marítimo causaban continuamente nuevas guerras y bloqueos comerciales y, en consecuencia, en los círculos mercantiles se simpatizaba con Francia, en contra de la política gubernamental.

[67] El artículo de MEYER, ARNOLD OSKAR, «Kants Ethik und der preußische Staat» (en el homenaje a Erich Marck con motivo de su 60 aniversario, Stuttgart, 1921), que acaba con la teoría considerada obvia para la Alemania imperial de que el sentido kan-

ochenta, cuyo representante fue Robert von Puttkamer, no se enterró este liberalismo prusiano oriental, que había ido evolucionando hacia un liberalismo campesino. En distritos electorales, en los que en los años setenta habían sido elegidos todavía diputados liberales, obtuvieron los liberales después de 1900 todavía el 10 por 100 del voto triunfante de los conservadores [68].

---

tiano del deber sólo había sido posible en Prusia, se limita desgraciadamente al pensamiento de Kant y pasa por alto su entorno. Cfr. también BRINKMANN, CARL, *Die preußische Handelspolitik vor dem Zollverein*, Berlín, p. 8.

[68] ROSENBERG, ARTHUR, *Die Entstehung der deutschen Republik* 1871-1918, Berlín, 1928, p. 263.

La constitución del Reich alemán de 1871 como compromlSO de poder dilatorio

Wolfgang J. Mommsen

En las últimas décadas se ha impuesto como «opinión dominante» la de que hay que considerar la fundación del Reich como una «revolución desde arriba» que, con la imposición de la unidad alemana, satisfizo un desiderátum de las corrientes liberales y democráticas de aquel tiempo, a la vez que tendía a domesticar al movimiento liberal y demócrata, canalizándolo mediante firmes diques. En general, nadie se opone hoy ya a la conocida tesis de Theodor Schieder de que Bismarck, a la hora de conducir su política, lo hizo movido no sólo por el *cauchemar des coaLitions,* sino también, y a la postre más todavía, por un *cauchemar des révoLutions* [1]. Claro está que en todo momento ha habido grandes diferencias en los matices, particularmente por lo que se refiere a la cuestión del carácter del sistema de poder, pero también en la valoración de las técnicas de dominio del propio Bismarck. Un grupo de historiadores de gran fuerza y muy diversa motivación va más lejos y se inclina a interpretar la política de Bismarck entre los años 1862 y 1871 como una variante, en cierto modo paradigmática en cuanto a su realización, de las técnicas bonapartistas de dominio. Haciendo de vicario de las capas burguesas, Bismarck habría impuesto en la estructura social los cambios seculares necesarios para el ascenso del sistema industrial, pero

1 «Bismarck, gestern und heute», en CALL, L. (ed.): *Das Bismarck-Problem in der Geschichtsschreibung nach 1945*, Colonia, 1971, p. 357.

creando al mismo tiempo un sistema de poder autoritario seudoplebiscitariamente legitimado, que durante mucho tiempo excluyó de participación real en las decisiones políticas a la burguesía, por no hablar ya de las capas mayoritarias de la población. El que recientemente ha ido más lejos en esa dirección es Geoff Eley, quien describe la fundación del Reich sin titubeos como la forma alemana de la «Revolución burguesa», una Revolución que, en su sustancia, en modo alguno se habría quedado rezagada de los avances burgueses de Occidente [2].

Otros autores, particularmente Lothar Gall, han rechazado decididamente cualquier interpretación de la política de Bismarck de acuerdo con el paradigma bonapartista; según ellos, la tesis de que Bismarck se habría apoyado en técnicas de dominio bonapartistas no resiste una comprobación empírica porque, en este caso, faltaron precisamente los presupuestos específicos de una política comparable a la de Napoleón III [3]. Un paralelismo demasiado estrecho entre la jefatura de Bismarck y la de Napoleón III conduce, de hecho, al error; en cambio, todavía no está descartado el uso del modelo desarrollado por Marx en el 18 *Brumarío,* al barajar éste en primer término la estabilización a largo plazo de un sistema burgués con medios plebiscitarios. Por lo demás, no puede existir duda alguna de que, ante el predominio de las capas burguesas en el interior de un sistema político relativamente falto aún de desarrollo, Bismarck se asentó sobre la lealtad de unas masas mayoritarias pero todavía poco activas políticamente. Las esperanzas de poder oponer a los liberales una base de masas conservadoras mediante un sistema de Uniones Populares *(Volksvereínen)* prusianas, ampliamente ramificado, se cumplieron sólo parcialmente. De idéntica forma muy pronto fueron relegados al olvido los tímidos experimentos de los años sesenta, que trataron de herir al liberalismo burgués en su punto más sensible mediante la inauguración de una política social estatal ligada a las capas trabajadoras. Más tarde, desde 1867, Bismarck se dio cuenta de que una política de neutralización de los liberales de todo tipo tenía que ser impulsada mediante una política de compromisos elásticos, convenientemente monárquica, que facilitara una amplia vía libre a los es-

---

[2] BLACKBIIRN, D., y ELEY, C.: *Mylhen deutscher Geschichtsschreibung. Die gescheierle bürgerliche Revolulion von* 1848, Berlín, 1980, p. 9.

[3] CALL, L.: «Bismarek und der Bonapartismus», en *Hislorische Zeitschrift,* 233 (1976), pp. 618 Yss.

fuerzos nacionalistas del movimiento liberal, asegurando al mismo tiempo a la Corona y a las élites conservadoras una elevada y duradera proporción de poder efectivo. Esto ya no puede ser considerado en ningún caso como estrategia bonapartista en sentido estricto. Pese a todo, en adelante se pusieron en juego armas del arsenal del bonapartismo, en particular el derecho de voto universal, igual y directo, cuya inclusión en la constitución de la Liga Alemana del Norte *Norddeutscher Bund* fue combatida, en especial, por los nacional-liberales. No obstante habrá que reconocer que las previsiones de Bismarck respecto al derecho universal de voto, como es sabido, no se cumplieron. Ciertamente, se enterró de forma efectiva el sistema de notables burgueses, pero no exactamente en beneficio inequívoco de las fuerzas leales.

No es, sin embargo, ninguna casualidad que Lothar Call, en su gran biografía de Bismarck recientemente aparecida [4], se haya acercado a las teoría del bonapartismo algo más de 10 que él pueda creer. En dicha obra se interpreta a Bismarck como el hombre que supo trazar la diagonal entre las fuerzas políticas y sociales predominantes y las tendencias de su tiempo, transformando de este modo en realidad aquello que «estaba en la época». No obstante, al mismo tiempo también se señala que la creación de un «estado de equilibrio entre las fuerzas y poderes del pasado y las que se estaban desarrollando en el curso de un proceso de cambio político y social» le importó a Bismarck, sobre todo, por el hecho de que favorecía el mantenimiento y el aumento de la autoridad estatal, pero también el fortalecimiento de su propia posición de poder [5]. Y esto último podría ser designado, con perfecto derecho, como una estrategia bonapartista. Call se ha preocupado de mantenerse todo el tiempo en la línea intermedia entre aquellas interpretaciones que entienden la obra de Bismarck como esencialmente «contraria al espíritu de la época» (caso de Ziekursch) y aquellas teorías que consideran el Imperio como una creación decididamente positiva, teniendo en cuenta las circunstancias de la época. Ahora bien, esto no se resuelve sin contradicciones como la del bonapartista que, se supone *qua definitione,* no es tal, o la del político magistral que, aun siendo siempre capaz de regatear a cualquiera de sus adversarios, no podría ser tenido en modo alguno por un

[4] GALL, L.: *Bismarck. Der weisse Revolutionar,* Berlín, 1980, p. 383.
[5] *[bid.,* p. 382.

manipulador genial. Pero ante todo uno se queda algo perplejo ante una tesis que, por una parte, considera la fundación del Reich esencialmente como una realización de «líneas de desarrollo predominantes, en parte dispuestas a mucha mayor profundidad, a más largo plazo» [6] y, en cambio, por otro lado, hace actuar a Bismarck, desde el momento de la fundación del Reich, como si en lo fundamental estuviera precisamente contra el espíritu de la época, fracasando al final, cuando, previamente, ha concebido a este modesto gerente actuando tan cautelosa y precavidamente.

En su exposición, Lothar Gall está empeñado, de modo notable, en despojar del coturno al hombre de estado con aptitudes casi sobrehumanas, y hacerlo descender hasta la cotidianeidad política. Pero justamente su tesis de que, al menos hasta 1871, Bismarck sólo contribuyó a que se desencadenaran procesos que, de todas formas, estaban en la época, suscitando compromisos constantemente renovados, hace más acuciante responder a la pregunta de cómo, hablando con propiedad, se puede calificar al sistema de poder del Reich: como un producto anacrónico que, aun ligado a una modernización parcial, sirvió esencialmente para la defensa de la Tradición [7], como un «sistema de decisiones eludidas» -como yo 10 he llamado en otro lugar- que dejó en suspenso cuestiones políticas esenciales [8] o, por citar a Geoff Eley [9], como una variante alemana de la «Revolución burguesa», esto es, como la creación de un marco estable para un desarrollo sin impedimentos del capitalismo burgués. Esta cuestión será tratada a continuación y respondida, al menos en lo que a sus tendencias se refiere, por medio de un análisis del carácter del sistema constitucional, tal como fue creado en 1867 y luego, en 1871, modificado y extendido a los estados alemanes del sur. En todo caso, también habremos de ocuparnos, de forma paralela, de las fuerzas so-

---

6 *[bid.,* p. 381.

7 Esta línea de interpretaeión está representada por primera vez por JOHANNES ZIEKIIRHCII en su *Politische Geschichle des neuen deutschen Kaiserreiches*, 3 vols., Frankfurt, 1925, y más tarde ha sido desarrollada especialmente por ERICII EVCK. En los nuevos trabajos, en partieular el de TI. U. WEHLER, *Bismarck und der Imperialismus*, Colonia, 1974 (4." ed.), así como *ibid., Das deutsche Kaiserreich* 1871-1918, Gotinga, 1973, esta interpretaeión se ha aeentuado.

8 MOMMSEN, W. J., «Das deutsche Kaiserreieh als System umgangener Entscheidungen», en: BERDING, TI. (ed.): *Vom Slaal des Ancien Regime zum modernen Parleienslaal. Festschrifl für Theodor Schieder,* Munieh, 1978, pp. 239 y ss.

9 Cf. nota 2.

ciales que estaban tras el edificio constitucional en sentido estricto, es decir, de lo que, en la formulación de Lassalle, pasa por ser la «Constitución real» de Reich.

Hasta ahora la discusión sobre el carácter de la Constitución del Reich se ha llevado de manera bastante unidimensional, esencialmente examinando la situación alemana, incluyendo, en cambio, muy pocas comparaciones con el desarrollo constitucional de fuera de Alemania [10]. Wolfgang Sauer, en su conocido ensayo sobre *El problema del Estado nacional alemán,* ha tratado de caracterizar la Constitución del Reich hacia 1871 en paralelo a la famosa crítica de Pufendorf al antiguo Imperio alemán como monstruo de la teoría constitucional [11]. Hans Boldt ha mostrado que la Constitución Imperial apenas seguía la línea de continuidad del antiguo constitucionalismo alemán, indicando, con acierto, que «la cuestión de la soberanía y el gobierno permanecía aquí en una oscuridad premeditada» [12]. Otros autores, apoyándose en parte en la crítica de Max Weber al edificio constitucional del imperio bismarckiano, muy perspicaz para su tiempo, han acentuado con más o menos fuerza el carácter seudoconstitucional de este sistema que sólo a duras penas velaba el predominio de hecho de Prusia. En particular Ernst Rudolf Huber, en una argumentación sistemática al respecto, ha descrito la Constitución Imperial como una «constitución concertada» que «abrió la vía hacia el Estado nacional alemán» y que, por tanto, debe ser considerada como un tipo completamente autónomo de estado constitucional de impronta nacional [13]. Ante una argumentación de esta clase, Ernst Wolfgang Böckenförde ha alegado que el tipo alemán de Estado constitu-

---

10 Una excepción notable la representa la contribución de RITTER, G. A.: «Entwieklungsproblerne des deutschen Parlamentarismus», en *ibid.* (ed.): *Gesellschaft, Parlament und Regierung. Zur Geschichte des Parlamentaismus in Deutschland,* Düsseldorf, 1974, pp. 11-54. RITTER aecntúa especialrnente las diferencias respecto al desarrollo constitucional inglés.

11 En BOLDT, JI. (ed.): *Probleme der Reichsgruündungszeit,* 1848-1879, Colonia, 1968, pp. 450 Y ss. (Aquí en pp. 27-70.)

12 BOLDT, JJ.: «Deutseher Konstitutionalisrnus und Bismarckreich», en STLJERMER, MICIIAEL (ed.): *Das kaiserliche Deutschland. Polilik und Gesellesehaft, 1870-1918,* Düsseldorf, 1970, p. 125.

13 JJLJBER, E. R.: *Deutsche reifassungsgeschichle seit* 1789, vol. JJJ: «Bismarck und das Reich», Stuttgart, 1963, pp. 654 Y ss.; *ibid.:* «Die Bismarcksche Reiehsver-I'assung im Zusarnrnenhang der deutschen Verfassungsgeschichte», en SCIIIEDER, THEODOR, y DELJERLEIN, ERNST: *Reichsgründung 1870-71. Tatsachen, Kontroversen, /nterprelationen,* Stuttgart, 1970, pp. 190 Y ss.

cional, con su confrontación dialéctica entre ejecutivo y legislativo, por principio sólo puede figurar como una forma de transición hacia el sistema de gobierno parlamentario, y que desde este punto de vista la Constitución del Reich de 1871 tampoco supone ninguna excepción 14. Por 10 demás debería ser indiscutible que con la fundación del Reich todavía no estaba creado propiamente un –y menos aún el– Estado nacional, como tan ansiosamente 10 habían anhelado los liberales de todo tipo, sino sólo el marco político y jurídico-constitucional, dentro del cual, más tarde, el Reich debía desarrollar de hecho el Estado nacional integral, no sin que, en el curso de este desarrollo, algunos importantes órganos constitucionales ganarán bastante más peso específico del que les había correspondido originalmente, en particular la Corona misma, aunque también el Reichstag como corporación representativa de la nación política –y cada vez más fuertemente politizada– [15]. Esto ciertamente tampoco quiere decir que haya habido una línea de continuidad esencial en la evolución hacia el sistema parlamentario, o sea, una «palarmentarización latente del Imperio», como hace poco ha argumentado Manfred Rauh retomando antiguas interpretaciones [16].

Una determinación precisa del estatus histórico-constitucional de la Constitución del Reich, en tanto se toman por base fundamentalmente criterios inmanentes, se complica ante todo por la circunstancia de que esta última contenía a la vez elementos confederales y federales complejamente entremezclados. Como es sabido, Bismarck expresó abiertamente esta intención al comenzar los preparativos del período constituyente: «Habrá que atenerse en la forma más bien a la confederación, pero dándole en la práctica la naturaleza de un Es-

[14] «Der deutsche Typ der konstitutionellen Monarehie im 19. .Tahrhundert», en CONZE, WERNER (ed.): *Beilrüge zur deutschen und belgischen Verfassungsgeschichle,* 1967, p. 70 Yss.

[15] Véase SCHIEDER, TH.: *Das deutsche Kaiserreich con* 1871 *als Nationalstaat,* Colonia, 1961. Cf. también FEHRENBACH, ELISABETH: *Wandlungen des deutschen Kaisergedankens* 1871-1918, Munich, 1969.

[16] Cf. RAUH, M.: *Fijderalismus und Parlamenlarismus im Wilhelminischen Reich,* Düsseldorf, 1973, e *ibid.: Die Parlamenlarisierung des Deutschen Reich,* Düsseldorf, 1977. Oc todas formas, la argumentaeión de RAUH es más cautelosa en la primera obra meneionada que en la segunda. En su análisis, RAUH se fija unilateralmente en la relaeión entre Bundesrat y Reichstag y pasa por alto que una ampliación del poder del Reichstag eomo tal, bajo tales circunstancias, no suponía todavía una parlamentarizaeión, ni siquiera desde el punto de vista del Derecho constitucional.

tado federal con expresiones elásticas, poco llamativas pero de amplio alcance. De ahí que no será un ministerio sino un parlamento federal (Bundestag), el que hará las veces de autoridad central (...)» [17]. Las circunstancias específicas en las que surgió la Constitución del Reich, en particular la necesidad de mantener la condición estatal de cada uno de los estados con la mayor amplitud posible y, por otro lado, la de responder a la exigencia del movimiento nacional de crear un Estado-nación uniforme, al menos en los terrenos diplomático, militar y económico, han movido a Lothar Call, apoyándose en el mismo Bismarck, a considerar errónea cualquier definición de la Constitución del Reich desde puntos de vista más generales; su fuerza específica habría que verla más bien «en su considerable distanciamiento del principio, el sistema y la dogmática». Call añade: «todo intento de reducir esa distancia y de imponer *a posteriori* a la Constitución un carácter sistemático no sólo conduce al error, sino que vela la visión de lo esencial» [18]. No obstante, desde la perspectiva de la historia constitucional comparada, se nos permitirá hacer el intento de pasar por alto este planteamiento de resignación histórica, determinando los rasgos esenciales de este sistema. En cualquier caso hay que admitir que las circunstancias históricas específicas en que surgió la Constitución del Reich fueron de índole extraordinaria y, de hecho, no facilitan la tarea.

La Constitución del Reich fue, desde la perspectiva sistemática, la resultante de una serie de tendencias muy diversas, que además entraron en juego, en diferente medida, en la fase constituyente del Norddeutscher Bund, en 1866-67, y en la fase de ampliación de este sistema a los estados meridionales. Fueron éstas:

1. La presión del movimiento liberal burgués, que seguía siendo en aquellas circunstancias la fuerza política más activa de la sociedad alemana e insistía en la creación de un Estado nacional unitario de tipo constitucional como condición necesaria, tanto para un próspero desarrollo económico y social del conjunto de los estados alemanes en un sentido burgués-capitalista, como para un fortalecimiento de la posición de Alemania en el interior del sistema internacional.

---

17 *GesammeLte Werke des Fürsten Bismarck* (en adelante: CW), vol. VI, Nr. 615, p.167.

18 CALL, L.: *Bismarck. Der weisse RevoLutionär,* p. 390.

2. La preocupación por el mantenimiento sin cortapisas del Estado tradicional, autoritario y monárquico de Prusia, sólo imperfectamente liberalizado por algunas concesiones constitucionales, como presupuesto de una reafirmación eficaz de la posición privilegiada de las élites tradicionales en el Estado y la sociedad, bajo las condiciones de una revolución industrial en marcha y abriéndose paso profundos desplazamientos en la estructura de la distribución de la riqueza nacional.

3. El afán de la política prusiana de imponer definitivamente el dominio de Prusia en Alemania, haciendo retroceder o incluso eliminando la influencia de Austria como gran potencia competidora.

El movimiento liberal-burgués había naufragado en su primer impulso, en la revolución de 1848, que ciertamente no había sido querida por la mayoría del mismo; no obstante, el movimiento nacional se había consolidado de nuevo desde el comienzo de los años sesenta en tal medida que ninguna política realista podía ya prescindir de él. Hay que agradecer a la perspicacia de Bismarck que fueran abandonados los intentos iniciales del régimen de Manteuffel de lograr una estabilización del sistema monárquico por medio de un gobierno puramente autocrático, apoyado en los factores tradicionales de poder en la monarquía prusiana -el ejército, el funcionariado y la aristocracia-, y en lugar de ello se eligiera una estrategia elástica para hacer replegar al movimiento liberal. Pese a todos los relativos éxitos de Bismarck durante el período del conflicto constitucional prusiano, quedó claro que no sería posible, por el momento, dejar simplemente de lado al movimiento liberal y afrontar el intento de neutralizar a la burguesía en ascenso, aliándose a las capas inferiores de la población, todavía no politizadas y en gran parte legitimistas. La mera fuerza de atracción del desarrollo económico, que desde los años cincuenta había conllevado enormes avances en el campo industrial, no 10 permitía por más tiempo. Y tampoco se podía desatender en adelante al movimiento nacional, que en buena parte era un reflejo del ascenso económico de las capas medias superiores. Sin una resolución de la cuestión alemana apenas se hubiera podido estabilizar, por el momento, el orden político y social existente en Prusia-Alemania. Por consiguiente, la meta de Bismarck era encauzar firmemente al movimiento liberal, al tiempo que ponía en práctica parcialmente los objetivos de éste con los medios de una política autoritaria y, de este modo, 10 ligaba al sistema existente. Y junto a ello se arrebataba a

la izquierda demócrata toda posibilidad de realizar en un plazo razonable las ideas que había perseguido.

Bismarck dijo en cierta ocasión que su política en la cuestión alemana no había sido sino política prusiana bien entendida. De hecho, el objetivo de estabilizar el predominio de Prusia en Alemania insinuaba un nexo parcial con el movimiento liberal desde el momento en que, de ese modo, Austria era forzosamente marginada. Los caminos para ello estaban abiertos en el terreno económico bajo la forma de la política prusiana de libre comercio; tanto más cuanto que se ofrecía el cumplimiento político de este objetivo bajo la realización parcial del ideal liberal de un Estado nacional alemán. Con la decisión de 1866 quedaba expedito el camino hacia la creación de un pequeño Estado alemán *(kleindeutscher Staat)* en el que Prusia tendría la dirección indiscutida, no sólo de la política exterior, sino también de las cuestiones constitucionales y sociales decisivas.

En todo caso, la fundación del Norddeutscher Bund no puede ser vista, sin más, como un simple estado de transición hacia la unificación del Reich, aunque la evolución posterior prosiguiera en ese sentido. Como es sabido, después de 1867, las corrientes antriprusianas y particularistas recuperaron parcialmente el control de los estados del sur, y sólo el entusiasmo qacional de la guerra franco-alemana proporcionó, más tarde, el gran empuje necesario para la integración de los estados del sur en el Bund, barriendo las resistencias estatales existentes. Asimismo tampoco se puede pasar por alto que en el origen de la Constitución del Norddeutscher Bund ninguno de los interesados perdió de vista el permanente objetivo de la unificación de toda Alemania. De un modo natural, la obra constitucional fue esencialmente influida por el punto de vista según el cual se tenía que dejar abierta la posibilidad de ingreso a los estados alemanes del sur en condiciones que se vieran como atractivas. Por sí sola, esta circunstancia obligaba a no recortar la soberanía de los estados miembros más de lo imprescindible, al menos formalmente. Una reorganización no revolucionaria del mapa político de Alemania nunca habría podido alcanzarse sin el asentimiento más o menos voluntario de los príncipes alemanes, aunque en determinados casos Bismarck no tuvo ningún escrúpulo en despreciar radicalmente el principio de legitimidad monárquica.

Una política que salvaguardara al máximo posible los derechos de cada uno de los estados a partir de la situación del antiguo Bun-

destag era deseable, ante todo, por el hecho de que la posición de poder de Prusia debía mantenerse inalterada a todo trance. La estable condición de Prusia como estado era el pilar del que dependería todo lo demás; importaba, por tanto, mediatizada lo menos posible con las nuevas instituciones del Bund o del Reich. Esto era imprescindible, además, por una parte, porque los intereses de la aristocracia prusiana, yen particular los del alto funcionariado, no habrían admitido otra cosa, y, en segundo lugar, porque sólo Prusia otorgaba la garantía de un estable contrapeso contra un exceso de parlamentarismo. Teniendo en cuenta la preponderancia territorial, política y económica de Prusia en el Norddeutscher Bund, difícilmente se habría podido esperar algo distinto.

En los años del conflicto constitucional, el movimiento liberal-burgués y la aristocracia prusiana conservadora, junto con sus *fellow-travellers* en las capas inferiores, estaban frente a frente en una especie de empate en el que al gobierno de Bismarck y a la burocracia estatal prusiana les había correspondido una posición clave. Más tarde la situación cambió radicalmente tras Koniggratz, lo que permitió a Bismarck pasar a una ofensiva en su política interna. Se decidió entonces por una acomodación parcial de las fuerzas liberales en el interior de un sistema monárquico de tipo constitucional, que siguió siendo concebido como esencialmente autoritario. Con la excepción de algunos antiguos grupos conservadores -sobre los cuales habrá que decir luego algo más-, en la situación previa a 1867 el núcleo del movimiento liberal, que entonces se estaba consolidando en el Partido Nacional Liberal, era el único adversario con el que Bismarck tenía que contar seriamente en el plano parlamentario.

Las restantes agrupaciones políticas de Prusia-Alemania, y en particular la socialdemocracia y la recién formada fracción católica, todavía no habían alcanzado en 1867 el peso político que les habría permitido intervenir seriamente en el desarrollo del proceso constituyente. Si se capta el grado de movilización política real de la población del conjunto de los estados alemanes en este momento, se hace evidente que, verdaderamente, sólo el liberalismo burgués y la aristocaria conservadora tenían peso, como agrupaciones políticas dominantes, en el marco de la «nación política», pudiendo adjudicarse por el momento a la segunda ciertas posibilidades de atraer a su lado a las capas inferiores, que parecían mayoritariamente imbuidas de sentimientos monárquicos y obedientes a la autoridad; como es sabi-

do, también Bismarck jugó, en ciertas dosis, esta carta; hablan por sí mismos, a este respecto, los esfuerzos de Wagener en los años sesenta por construir *VoLksvereínen* que, aun no habiendo fracasado completamente, no han contado hasta ahora con la suficiente atención de los investigadores [19].

Los trabajadores aún no eran entonces un factor de amenaza verdaderamente serio, prescindiendo de la agitación efectiva, sobre todo del ADAV; por otro lado, el liberalismo burgués de notables se dio cuenta de que una movilización de las capas mayoritarias en ningún caso constituía una estrategia prometedora para su política. Más tarde, grupos nada desdeñables del nacional-liberalismo consideraron como un pecado capital de Bismarck el hecho de que introdujera en 1867 el sufragio universal, igual y directo en el Reichstag, abriendo así las puertas a la participación efectiva de las ascendentes capas inferiores de la población en los grandes procesos de decisión política [20]. En cambio, a la vista del fracaso de la batalla constitucional y del triunfo de Bismarck en la cuestión alemana —en la cual, como es sabido, se habría pretendido derribarlo-, el ala demócrata, o mejor, el ala radical del liberalismo había quedado desplazada; además, contaba entre la población con una base demasiado débil como para desempeñar ulteriormente un papel activo en las batallas constitucionales. Lo mismo y aun en mayor medida vale para el catolicismo, que se encontraba en una situación estratégica especialmente incómoda. La movilización del electorado católico estaba en sus comienzos; entre tanto, la fracción católica se reclutaba entre aquellos grupos y regiones que, por decirlo así, representaban a los perdedores de los acuerdos de 1866. De todas formas, Windhorst destacó particularmente, en aquel momento, con propuestas muy concretas para la configuración de la Constitución del Reich que, por comparación, fue-

---

[19] WOLFGANG SCHWENTKER prepara en la actualidad una investigaeión sobre el *Preussisches Vereinwesen* desde 1848 que prueba la fuerza de este movimiento (tesis doctoral, Universidad de Düsseldorf).

[20] CL la opinión en el Dieeionario Enciclopédico de Meyer, en 1874: «La responsabilidad por los peligros que surgen de las elecciones directas sin limitaeiones reeae prineipalrnente sobre B[ismarck], pues él fue quien abogó por este prineipio y lo defendió en el Reiehstag eonstituyente con una deeisión que intimidó e hizo eallar más de alguna oposieión (...). Por mueha admiraeión que se tenga por su sabiduría de estadista, no se podrá negar que en este punto cometió un error que es difíeil de arreglar y que puede aearrear al Reieh grandes peligros.» Citado en *Hunderl zeilgenossische Biographien berühmler Personen des* 19. *Jahrhunderts,* Mannheim, 1981, p.28.

ron consideradas progresistas; aunque, por supuesto, Bismarck y los portavoces del Partido Nacional Liberal todavía podían permitirse pasarlas por alto en lo esencial.

Por lo que respecta a los nacional-liberales, les correspondió desde 1867 un lugar clave en las discusiones de la política interna, en buena medida porque a Bismarck no le parecía viable ni conveniente llevar adelante su política hacia los estados miembros sin la colaboración de los viejos liberales *(Altliberalen)* y de «la fracción llamada nacional, aun cuando resultara incómoda en el orden interno» [21]. Los nacional-liberales se dieron perfecta cuenta de que el triunfo de la política exterior de Bismarck les había desplazado, al menos por el momento, hasta una posición desventajosa y que, por ello, serían inevitables, en todo caso, compromisos en la cuestión constitucional. Pero a la vez eran absolutamente conscientes de su propio peso político. Aún no se sentían, en modo alguno, como simples escuderos de Bismarck, sino como una fuerza política autónoma a la que -aun valorando sin ilusiones la situación existente- le pertenecía el futuro [22]. Reconociendo las relaciones de poder existentes, que hacían imprescindible un considerable grado de transigencia hacia las imposiciones de Bismarck -puesto que no sería posible aventurarse en un nuevo conflicto con él-, defendían ante todo como objetivo el conseguir una solución de las cuestiones constitucionales que no excluyera un futuro desarrollo del sistema político de acuerdo con su espíritu, cualesquiera que fuesen las concesiones que hubiera que hacer. Johannes Miquel lo expresó, ya a finales de diciembre de 1866, inequívocamente: «aun cuando las circunstancias pueden no ser las apropiadas para lograr de un golpe la totalidad de los derechos del pueblo, eso no nos debe hacer indiferentes hacia el desarrollo de la libertad ciudadana. Por ello tenemos que intentar exigir la formación

---

[21] Cf. GW, vol. VI, Nr. 659, p. 238.

[22] POLLMANN KLAUS, E.: «Vom Verfassungskompromiss. Funktion und Selbstverstiindnis des verfassungsberatenden Heichstags des Norddeutschen Bundes», en RITTER, G. A. (ed.): *Gesellschaft. Parlament und Regierung,* pp. 189-204, acentúa frente a ello la debilitada posición de los partidos liberales en el Heichstag constituyente del Norddeutscher Bund, que tuvo por consecuencia una reducción de sus expectativas. Cf. en todo caso la contribución de POLLMANN en este volumen. [El autor se refiere al artículo de POLLMANN, KLAIJH ERICII, «Der Norddeutsche Bund-ein Modell für die parlamentarische Entwicklungsfiihigkeit des deutschen Kaiserreichs? », en *Innenpolitische Probleme des Bismarck-Reiches,* ed. por O. Pflanze, Munich, 1983, pp. 217-238. *(N. del 7:).j*

del Norddeutscher Bund sobre unos fundamentos que, al menos, no impidan desde un principio la futura formación de un estado verdaderamente constitucional» [23]. Por lo demás, los propósitos político-constitucionales de los nacional-liberales en modo alguno iban tan lejos como se tiende a aceptar desde la perspectiva actual; su meta explícita no era el establecimiento de un genuino sistema parlamentario según el modelo inglés, sino que se garantizara, en todo caso, una forma constitucional del gobierno. En su opinión, esto último requería --dejémoslo ya aquí mencionado- la fijación de la responsabilidad formal *(justizförmig)* del ejecutivo ante al parlamento; el principio de la responsabilidad material del canciller ante el Reichstag, que hubiera tenido que conducir a un auténtico gobierno de partidos, les parecía incluso extremadamente arriesgado. En todo caso, estaba muy extendida la idea de que, no obstante, al final podía darse una evolución hacia el sistema parlamentario según el modelo inglés; pero en absoluto había unanimidad en el campo liberal respecto a la conveniencia de una evolución en ese sentido.

Siguiendo los resultados del gran trabajo de Otto Becker [24], la reciente investigación ha interpretado de forma mayoritariamente restrictiva la participación de los nacional-liberales en la formación de la Constitución del Nordeutscher Bund; frente a ello, solamente Ernst Rudolf Huber se ha mantenido enérgicamente en la opinión de que «la cauta adaptación de los proyectos gubernamentales de 1867 y 1870 a las máximas constitucionales del liberalismo nacional (...) de hecho» no había sido «sino una victoria tardía de las ideas constitucionales de 1848-49» [25]. Lothar Call también se ha adherido a la opinión contraria de que la influencia de los nacional-liberales en la formulación concreta de la Constitución del Norddeutscher Bund fue mínima. Más bien Bismarck se habría dejado empujar por el Reichstag constituyente del Norddeutscher Bund, y especialmente por los nacional-liberales, en una dirección que en el fondo habría querido, pese a no haberla podido imponer en un primer momento a los gobiernos de los estados miembros.

---

[23] VON MIQUEL, J.: *Reden*, ed. de WALTER SCHULTZE y FRIEDRICH TIMME, vol. 1, Halle, 1911, p. 198.

[24] *Bismarcks Ringen um Deutschlands Gestaltung*, editado y completado por ALEXANDER SCHARFF, Heidelberg, 1958.

[25] «Bismarcksche Reichsverfassung», *loco cit.*, p. 172.

Consiguientemente, Lothar Can, en cierta contradicción con la tesis fundamental de su exposición, según la cual la formación de la Constitución habría tomado nota pormenorizada de las tendencias reales de la época, llega a la conclusión bastante apodíctica de que «la Constitución del nuevo Estado, que fue aprobada por aplastante mayoría el 16 de abril de 1867», habría sido para Bismarck «no un compromiso, sino un inequívoco triunfo en sus puntos más importantes» [26]. No obstante, nos parece indicado un cierto grado de precaución ante una interpretación tan unilineal, que deja casi completamente fuera de inventario todas las condiciones del marco general en que surgió la Constitución y las tendencias predominantes de la cultura política de aquel tiempo. La gran distancia de la Constitución efectivamente aprobada respecto a los borradores originales no debe ser pasada por alto, así como el hecho de que finalmente surgiría cierto grado de participación parlamentaria de los partidos del Reichstag en los grandes procesos de decisión política, cosa que ni Bismarck ni los nacional-liberales habían previsto, y ello pese a las numerosas cautelas y contrapesos que se introdujeron en la Constitución para poner desde el principio estrechos límites al poder del Reichstag.

Sobre la orientación política conservadora de Bismarck como tal no puede existir ningún género de dudas. Ya desde el mismo comienzo de su *Reichsgründungspolitik* había señalado inequívocamente como «nuestra mayor meta (...) fomentar los intereses conservadores», a diferencia de los coqueteos de los gobernantes de los pequeños estados alemanes con «mayorías parlamentarias democráticas». «Si quisiéramos», expuso en abril de 1865, «ser desleales al carácter conservador de la dirección de nuestra política interna (...), podríamos volver las armas revolucionarias de nuestros adversarios contra ellos mismos con mucho mayor éxito (...)» [27]. Sin embargo, se plantea la pregunta de si, en lo sucesivo, no hizo Bismarck, en colaboración con los nacional-liberales, un uso demasiado abundante de las armas de sus adversarios, con otras palabras, si la consolidación de la política prusiano-alemana perseguida por él, sobre una nueva base, mediante la aceptación parcial de los conceptos políticos de sus adversarios, no condujo después a configurar la Constitución de tal ma-

---

[26] CALL, L.: *Bismarck. Der weisse Revolulionar,* p. 389.

[27] Répliea parlamentaria del 5 de abril de 1865, CW, vol. V, pp. 154 Y ss.

nera que sólo con grandes dificultades se hizo posible la defensa de la situación política y social existente, y sólo introduciendo todas las armas de control autoritario disponibles, mezcladas con un nacionalismo hábilmente guiado. A la inversa, se puede preguntar si el objetivo de los nacional-liberales, dispuestos por completo a los compromisos, pero dejando abierta la posibilidad para un desarrollo ulterior de la Constitución del Reich en un sentido más fuertemente liberal, fue de hecho un fracaso tan rotundo como se ha defendido siempre desde diferentes posiciones.

Como quiera que se pueda juzgar la cuestión, no se puede pasar por alto que Bismarck, en el curso de las disputas con los gobiernos de los distintos estados y la mayoría del Reichstag, se dejó llevar mucho más allá de sus posiciones iniciales. La concepción originaria preveía un Reichstag bastante impotente, que podía ser elegido sin peligro mediante el sufragio universal, igual y directo (si bien en el ínterin el Canciller consideró también otras posibilidades que tendían a combinar un derecho electoral marcadamente censitario con formas corporativas de representación). Pues los verdaderos soportes del ejecutivo serían establecidos con total independencia del Reichstag y estarían institucionalmente vinculados al ministerio de Estado prusiano y a las comisiones del Bundesrat, de tal manera que serían ampliamente sustraídos a la intervención de los partidos del Reichstag; bajo tales circunstancias, la política de los «gobiernos confederados», que debía ser puesta en práctica por la presidencia del Bund, muy difícilmente habría podido estar sometida a control parlamentario, y menos aún influida activamente por una mayoría parlamentaria, a no ser que se hubiera concedido a los dirigentes de los partidos la oportunidad de ser designados plenipotenciarios en el Bundesrat. Los liberales, con todo el derecho, señalaban este defecto gravísimo del proyecto constitucional del Gobierno, es decir, la falta de claridad jurídico-constitucional en el estatus del ejecutivo dentro del edificio constitucional. Sólo entonces se le habrían podido exigir responsabilidades [28]. De todas formas, los liberales, con su firme empeño en la

[28] Pero cf. la notablemente precisa exposición de la situación que hace MIQUEL en *Reden,* vol. I, p. 217: «(...) la debilidad del proyecto (...) consiste en la amalgama del Bundesrat, en tanto tiene competencias administrativas, que se injieren en el ejecutivo, y también, parcialmente, competencias legislativas. Si fuera posible en esta relación poner en claro que el Bundesrat y el Parlamento sólo tienen competencias legislativas, mientras que a la Presidencia y a la Corona les corresponde definitiva y ex-

solución, en realidad más bien burocrática, de un ministerio colectivo del Reich, contribuyeron a una confusión de los frentes, y facilitaron notablemente a Bismarck la tarea de sustraerse a análogas propuestas de parte de los gobiernos de los estados federados, entre otras la del gran duque de Oldenburg y la del príncipe heredero 29. Bismarck, obstinadamente, se mantuvo en su propósito original, que era gobernar el Bund o el Reich de forma esencialmente subsidiaria, es decir, desde Prusia, renunciando completamente a la creación formal de ministerios del Reich, incluso después de que quedó claro que, bajo la presión tanto de los partidos como de la opinión pública, las fuerzas se habían desplazado cada vez más en favor de una mayor autoridad del Norddeutscher Bund.

Bismarck creía de corazón que los asuntos del Reich debían ser llevados fundamentalmente desde Prusia, en interconexión con el Bundesrat como representación del gobierno de los estados federados. El Bundesrat había sido concebido como órgano del legislativo y a la vez como participante en el ejecutivo, y teóricamente le correspondía una posición clave en el edificio constitucional, en tanto que era el órgano de representación de los «gobiernos confederados» que, desde el punto de vista de Bismarck, eran con todo derecho los depositarios de la soberanía. Las comisiones del Bundesrat, al menos de acuerdo con la concepción originaria, debían ocupar en cierto modo la posición de ministerios federales responsables; y el ejecutivo, representado ante el Reichstag únicamente por el canciller, debía operar, por así decirlo, a partir del Bundesrat, en la forma aunque no de hecho.

Las ventajas de este sistema son manifiestas. Por dicho procedimiento se podía cimentar de forma comparativamente discreta la posición hegemónica de Prusia en el seno de este complicado sistema de participación pluralista en el poder. De hecho, a la alta burocracia prusiana le correspondió una posición clave en el sistema de poder. Pues, por un lado, gracias al apoyo de los estados menores del norte, a los plenipotenciarios prusianos ante el Bundesrat no les resultaba difícil guiar este gremio a la completa conveniencia del gobierno prusiano o del ministro prusiano de Asuntos Exteriores y el

---

dusivamente el ejeeutivo, se pondría el proyecto sobre una base más dara y determinada».

[29] RAIIII, C. 11.: *Föderalismus*, pp. 54 y ss.

canciller. Por otro lado, el Bundesrat dependía completamente de los ministerios prusianos a la hora de preparar y ejecutar las tareas burocráticas y, más adelante, también del Departamento del Interior del Reich [30]. Junto a ello hubo un segundo factor considerado por el mismo Bismarck como decisivo, que fue la oportunidad de levantar de una vez por todas una barrera frente a las pretensiones del Reichstag [31]. Como es sabido, Bismarck puso todo su empeño -y no sólo durante el período de la fundación del Reich como tal- en mantener la ficción jurídica de que los partidos del Reichstag no estaban relacionados con un gobierno del Reich, fuera el que fuese, sino con los «gobiernos confederados». A esto respondió la tendencia de Bismarck a interpretar tan estrechamente como fuera posible las competencias del canciller como «funcionario de la presidencia del Bund», y a poner las decisiones en el terreno legislativo bajo la responsabilidad de los plenipotenciarios del Bundesrat, instruidos por los gobiernos de los estados; la colaboración del canciller en el legislativo era, según declaraba Bismarck en abril de 1369, «igual a cero» [32]. Aunque hay que admitir que había entonces un gran interés en conservar intacta la fachada de una colaboración activa de los gobiernos de los estados en la dirección de los asuntos del Norddeutscher Bund, semejante posición, que estaba en rotunda contradicción con la situación real, forzosamente sorprende. No puede haber dudas de que en esta estrategia había, ante todo, una metodología de política interna. Esta tendía a ocultar formalmente al ejecutivo del Reich ante el Reichstag y los partidos tanto como fuera posible, utilizando la representación de los «gobiernos confederados» para escapar al control directo del Reichstag. De ese modo se conseguía proteger al ejecutivo frente al Reichstag en un grado nada desdeñable, asegurándole un campo de actuación extraordinario frente a las instituciones constitucionales. No se puede discutir que la construcción jurídica del gobierno del Reich, desde dentro del Bundesrat hacia fuera, aunque se demostraría muy pronto como una pura ficción, representó un obstáculo serio

---

30 Véase *ibid.*, pp. 110 Yss.

31 Esta es la tesis principal de RAIfII, quien después deduce demasiado apresuradamente que con el hundimiento del sistema bismarquiano de gobierno cayeron las barreras para una parlamentarizaoón «latente».

32 KOIIL, IIoRHT: *Die politischen Reden des Fürslen Bismarck*, Stuugart, 1892-1905, vol. IV, p. 186.

para la parlamentarización de la Constitución del Reich hasta septiembre de 1918.

La conveniencia de esta construcción desde el punto de vista de los intereses conservadores era enorme. Pero, en cierto modo, la aplicación de esta solución, que no encuentra paralelo alguno en otras constituciones europeas, debe ser vista como una victoria pírrica. La oscura existencia a que el Bundesrat se vio condenado durante toda su andadura[33] -pese a fÏgurar formalmente como una especIe de depositario plenamente respaldado de la «soberanía», a consecuencia de 10 cual se le vio como posible punto de partida para una solución antiparlamentaria y, más tarde, como posible vehículo de un golpe de estado-- tuvo como contrapartida que Bismarck debió jugar sólo frente a las restantes instituciones constitucionales con competencias en los procesos de decisión política, es decir, frente a la Corona, al Ministerio de Estado prusiano y al Reichstag. Con Bismarck, que tenía un enorme prestigio para poner en el platillo, la cosa pudo aún funcionar; pero para sus sucesores esto se convertiría en un serio problema político. Durante la Guerra Mundial, temporalmente, Bethmann Hollweg intentó procurarse un puntal frente a la intransigencia del Ministerio de Estado de Prusia y ambas cámaras de su parlamento, activando la Comisión del Bundesrat para Asuntos Extranjeros; como es sabido, el intento fracasó.

Se puede decir sin reparos que 10 que de momento pareció una solución ejemplar, es decir, la garantía informal de la hegemonía prusiana, tuvo a la larga consecuencias completamente ambivalentes. Pues mediante ese procedimiento se estableció ·una dependencia estructural respecto del gobierno de Prusia en la dirección del Reich que, bajo los sucesores de Bismarck, repercutió en perjuicio de la posición de poder del canciller. Aquella normativa sólo favoreció al canciller mientras éste fue al mismo tiempo jefe indiscutido del alto funcionariado prusiano. Pero, más adelante, la autoridad en el Reich se convirtió en una pelota disputada cada vez con más encono por el Reich y Prusia, y sobre todo es este factor el que condujo desde 1912 a un bloqueo del sistema de gobierno del Reich de graves consecuen-

---

[33] eL BINDER, HANS-OTTO: *Reich und Einzelstaaten wiihrend der Kanzlerschaft Bismarcks 1871-1890,* Tubinga, 1971, esp. pp. 53 Y ss. Asimismo RAIJII, *Föderalismus,* pp. 91 Y ss.

cias [34]. Lo mismo se puede decir respecto a la conformación del ejecutivo federal, que seguramente fue la más discutida de todas las cuestiones constitucionales. Ya se sabe que" Bismarck quiso interpretar en un principio el cargo de canciller federal como simple función subsidiaria del cargo de ministro prusiano del Exterior, evidentemente pretendiendo atenerse lo menos posible al papel político de éste. Pero pronto esto se reveló como inviable. Antes al contrario, la cancillería se perfiló ya de tal manera en el terreno de las primeras deliberaciones constitucionales, que *de Jacto* se entrelazaron en ella todos los hilos del poder, lo que tuvo por consecuencia que desde entonces no se tuviera en cuenta para el cargo a nadie más que al mismo Bismarck. Se discute sobre en qué medida esta regulación se llevó a cabo por presión del movimiento liberal, que, con buenas razones, exigía una determinación jurídico-constitucional inequívoca del papel del ejecutivo. atto Becker y, siguiéndole en esto, Lothar Gall, han defendido enérgicamente la opinión de que Bismarck sólo se dejó empujar por los nacional-liberales en la línea que, de todos modos, pretendía seguir. Pero esto es cierto en muy escasa medida. Porque de hecho Bismarck se vio empujado a una conformación del papel de canciller federal dentro del edificio constitucional que, aunque quizá correspondiera a sus instintos de poder personales, creó unos vacíos institucionales que se vio obligado a llenar mediante la organización de una administración propia del Reich, con un buen número de cargos que inevitablemente entraron en competencia con los ministerios prusianos correspondientes.

En cambio, la presión de los nacional-liberales para que las funciones del ejecutivo quedaran claramente fijadas desde un punto de vista jurídico-constitucional siguió encontrando un eco bastante limitado. Esto vale en especial para la cuestión política central de la responsabilidad del canciller. Como ya se ha mencionado, los nacional-liberales en modo alguno tenían el objetivo de conseguir una forma parlamentaria de gobierno según el modelo inglés. En primer plano de sus preocupaciones estaba más bien asegurar el Estado de Derecho, primero porque estaban bajo la impresión de las experiencias del recién zanjado conflicto constitucional, yen segundo lugar porque de

[34] ef. MOMMSEN, W. 1: «Die latente Krise des Wilhelminischen Reiches», en *Militärische MiueiLungen*, núm. 1 (1974), pp. 7-28; así como *ibid.*, «Factors in Cerman Foreign Policy before 1914», en SHEEHAN, JAMES II. (ed.): *ImperiaL Germany*, Nueva York, 1976, pp. 223-268.

este modo se podía evitar que al cabo del tiempo se decidieran en su contra las numerosas cuestiones que habían quedado abiertas en las deliberaciones, tales como el Derecho presupuestario o el desarrollo de la libertad de prensa. La objeción de Wagener, de que en la Inglaterra parlamentaria el derecho de *impeachment* pasó completamente a segundo plano, fue aprovechada por Miquel para advertir que las cosas funcionaban en Alemania al revés que en Inglaterra, donde «el gobierno constitucional se ha convertido en un gobierno de partido» y «el parlamento domina por completo al ejecutivo» [35]. Pero, junto a ello pretendían una mayor claridad respecto a la organización técnico-administrativa del ejecutivo. En el artículo 17 de la Constitución del Norddeutscher Bund se fijó la responsabilidad del canciller por todas las medidas de la presidencia, pero el desarrollo concreto de esta prescripción en el sentido de una responsabilidad formal, proyectado inicialmente, se quedó en la estacada, si exceptuamos la exigencia, comparativamente más amplia, de crear un ministerio colegial que entendiera en la responsabilidad independiente de cada uno de los ministerios. De tal modo que esta constitución dejó abiertas cuestiones decisivas y remitió a su desarrollo futuro para saber cómo serían decididas.

En cierto sentido podrá decirse que la exigencia de los nacionalliberales de crear ministerios del Reich todavía llegó a realizarse, aun cuando, por así decirlo, sólo por la puerta trasera y de forma parcial e imperfecta. El rechazo de una fijación formal, con rango constitucional, del estatus del ejecutivo federal o del Reich pertenece a las numerosas decisiones que, en el fondo, sólo eran de naturaleza negativa y mantenían la cuestión en el alero. En 10 sucesivo, el comportamiento de las autoridades del Reich, a las que faltaba cualquier clase de infraestructura administrativa propia, dio continuo motivo de conflictos con los ministerios prusianos y, por lo demás, nunca encontró una regulación concluyente en el Derecho constitucional. Es bastante discutible que esto redundara en provecho de una posición hegemónica de Prusia sin restricciones, tal como se había pretendido en un principio. Porque la asunción de asuntos de Reich por parte de las autoridades prusianas condujo a un enredo entre ambas administraciones, en el que los intereses de Prusia no siempre mantuvieron la supremacía. Con alguna razón, Karl Erich Born ha hablado en este

[35] VON MIQUEL: *Reden*, vol. J, pp. 226 Y ss.

sentido de una «alemanización» *(Verreichlichung)* de Prusia [36]. Esto vale también -y no es lo menos importante- para los derechos específicos de la Corona prusiana, en especial en el terreno militar. La amplia protección del mundo militar frente a todo control parlamentario, gracias a la situación especial del ministro de la Guerra prusiano y la posición en cierto modo autónoma del cuerpo de oficiales frente al Reichstag, así como también la dirección «civil» del Reich, en modo alguno actuaron inequívocamente en favor de un fortalecimiento de la autoridad estatal, como ya el mismo Bismarck comprendería de sobra. La Constitución no previó un gobierno «personal» del Monarca, pero dejó un hueco para que se desarrollara.

En conjunto, la Constitución del Reich dejó una considerable cantidad de cuestiones en el alero, en lugar de regularlas de una vez por todas. Motivo de ello fueron, en parte, las especiales circunstancias bajo las cuales surgió. El mismo Bismarck estaba completamente dispuesto a aceptar críticas en ese sentido. «No tengo reparos en admitir que la Constitución Federal es muy imperfecta», declaró el 16 de abril de 1869 en el Reichstag a propósito de una nueva moción de los nacional-liberales en favor de ministerios federales responsables. «No sólo se realizó con precipitación, sino también bajo circunstancias en las que el terreno, a causa de sus irregularidades, era muy difícil, pero tenía que ser necesariamente aprovechado» [37]. Por otro lado, no dejaba lugar a dudas sobre su nula inclinación a afrontar una revisión constitucional. Naturalmente, esto es cierto, en especial, para el período de la fundación del Reich en sentido estricto. En el proceso de ingreso de los estados alemanes del sur en el Norddeutscher Bund y su definitiva reorganización en el Reich, teóricamente habría habido ocasión para un revisión fundamental de la obra constitucional. Sin embargo, eso sólo sucedió en las partes que afectaban a la relación de los estados del sur con el Reich, al tema del Emperador y al Ejército. En cambio, Bismarck opuso una decidida resistencia a una modificación de la complicada estructura de la obra constitucional y, en particular, a una modificación de la estratégica posición formal del Bundesrat en ella. Además, se opuso también a que se cambiara el nombre del Bundesrat por el de Reichsrat, porque con ello el carácter de aquél como representación de los estados fe-

---

[36] ERICH BOHN, KARL: *Preussen und Deutschland im Kaiserreich*, Tubinga, 1967.
[37] KOHL (nota 32), vol. IV, p. 192.

derados se vería amenazado [38]. Dadas las circunstancias, se produjo en consecuencia una adaptación de la Constitución del Norddeutscher Bund al nuevo contexto, pero no una modificación de su estructura. También los nacional-liberales renunciaron a insistir en la defensa de su propuesta de responsabilidad ministerial, mientras caían en el vacío las iniciativas del Zentrum para obtener, al menos, salvaguardias frente a la arbitrariedad estatal, mediante la inclusión de garantías jurídicas según el modelo de la Constitución prusiana.

Las negociaciones con el Reichstag constituyente sobre la remodelación de la Constitución del Reich todavía añadieron a la obra constitucional una serie de preceptos adicionales, pero su carácter varió poco. En cierto sentido, sus rasgos esenciales – a saber, eludir una fijación inequívoca de las atribuciones del poder y dejar las cuestiones controvertidas- fueron más bien reforzados. Esto no sólo se puede decir de la conformación institucional del ejecutivo del Reich o las relaciones de éste con los gobiernos de los estados federales y en especial con el Ministerio de Estado prusiano; también vale para otros muchos ámbitos. El más significativo fue la cuestión del presupuesto militar, que sólo pudo ser despachada sobre la base de un compromiso transitorio de tres años de duración, y que más tarde, bajo la fórmula del septenato, de nuevo se resolvió sólo provisionalmente.

Se ha dicho muchas veces que la Constitución del Reich fue construida desde el principio de tal manera que no permitía ninguna clase de evolución, en el sentido de más libertad y mayor responsabilidad parlamentaria. Incuestionablemente, Bismarck se preocupó de encajar de entrada numerosas garantías frente a las pretensiones del Reichstag y de los partidos. Pero la auténtica debilidad de la Constitución radicaba más bien, no en que dejara abiertas pocas cuestiones, sino en que dejaba abiertas demasiadas. En los primeros tiempos esto fue sobre todo en beneficio del mismo Canciller, que supo explotar espléndidamente los grandes vacíos de la Constitución en aras del reforzamiento de su posición personal de poder. Observadores clarividentes reconocieron inmediatamente la paradoja de una evolución semejante. Constantin Frantz, por ejemplo, sentenció con extrema preocupación: «Qué se puede esperar de la vitalidad de semejantes creaciones, que en realidad descansan en una persona» [39].

---

[38] Cf. GW, vol. VIc, Nr. 1, pp. 1 Y ss.
[39] FRANTZ, C.: *Bismarckismus und Friederizianismus*, 1873, p. 13.

De hecho, la Constitución era un compromiso, no sólo en tanto se habían introducido en ella tradiciones político-constitucionales diferentes, sólo a duras penas comptibles, sino también precisamente a causa de su carácter, como «sistema de decisiones eludidas», que dejó sin regular numerosas cuestiones, dejándolas al arbitrio de su desarrollo futuro.

Esta circunstancia contribuyó en no escasa medida a hacer la Constitución aceptable, de entrada, para las principales partes contratantes en las discusiones constitucionales. A Bismarck se le concedió en la Constitución un amplio espacio para el desarrollo de un poder personal plebiscitario no formalizado que, en lo sucesivo, no se privó de explotar sin escrupulos. Al menos en la opinión de los contemporáneos, surgió de las negociaciones constitucionales como indiscutible vencedor. Vista desde la perspectiva de los nacional-liberales, la Constitución quedó algo corta respecto al sistema puramente constitucional de corte unitario que ellos perseguían. No obstante, confiaban en que el camino no estuviera cortado [40]. Ciertamente, pronto se demostraría que esta composición de lugar era demasiado optimista; en realidad, los partidos liberales pronto se vieron atrapados en un sistema seudoconstitucional hábilmente elaborado contra el que se estrelló una buena parte de sus energías, aunque les dio la posibilidad de realizar ampliamente su programa económico y sociopolítico en el terreno de la economía y en los niveles inferiores de la sociedad.

Vista desde la perspectiva de las élites dirigentes conservadoras, la Constitución llevó a la práctica el predominio indiscutible de Prusia, o sea, el dominio de Prusia sobre Alemania, acumulando además un extraordinario poder en manos de la Corona prusiana. También se consiguió, más o menos, que ámbitos esenciales del ejecutivo escaparan al control de los partidos, aun cuando las atribuciones del Reichstag resultaron bastante más amplias de lo que Bismarck había tenido en mente al principio. La implicación del liberalismo nacio-

[40] Cf. Bennigsen el 15 de abril de 1867: «Tengo el convencimiento de que la situación global de Alemania es tan favorable que de esta obra constitucional saldrán muchas y grandes ventajas, no sólo para el desarrollo del poder de los estados alemanes, sino también para el desarrollo interior de la nación alemana. Espero que ello conducirá al desenvolvimiento de la vida constitucional alemana en poco tiempo (...).» Cit. en ONCKEN, HERMANN: *Rudolf von Bennigsen. Ein deutscher liberaler Politiker*, 2 vols., Leipzig, 1910; vol. II, p. 59.

nal, que representaba a las capas ascendentes de la burguesía, en un sistema de poder esencialmente conservador pareció saldarse, por el momento, con éxito. No obstante quedaba la inquietante cuestión de si, a la larga, se podría mantener a raya el poder del Reichstag, lo cual dio lugar a «guerras políticas preventivas», cuando se hizo evidente que el sufragio universal, igual y directo, hacía surgir partidos de masas de nuevo cuño que estaban dispuestos a despreciar las reglas de juego vigentes en la batalla política, que eran las de la política de notables. Por 10 demás, en modo alguno era infundada la preocupación de la extrema derecha prusiana por saber si la política alemana de Bismarck, a pesar de su carácter ostentosamente prusianizante, no conduciría finalmente a la mediatización de Prusia. Esa duda se hizo aún más profunda por el hecho de que, al menos provisionalmente, se diera vía completamente libre en la vida económica y social a los afanes modernizadores de los nacional-liberales, en perjuicio de intereses particulares como los de la alta aristocracia.

Por el contrario, se puede comprender muy bien la oposición del Zentrum a la formulación de la Constitución del Reich, que, en su opinión, incluso quedaba muy por detrás de la declaración de derechos de la Constitución prusiana. Paradójicamente fueron los católicos quienes, en lo sucesivo, más hábilmente supieron utilizar para sus fines las posibilidades que la Constitucion concedía. Es natural, en cambio, que la izquierda democrática, por no hablar de la todavía débil socialdemocracia, no pudiera sacar nada positivo de la obra constitucional, que representaba desde su perspectiva una adulteración y una falsificación de la gran Constitución democrática de 1848-49.

De acuerdo con su esencial social, la Constitución del Reich de 1871 representó un compromiso de poder dilatorio entre las élites dominantes tradicionales y la burguesía ascendente, que, sin embargo, se complicaba por la estructura del Estado, que formalmente respondía a principio federales pero que, de hecho, aseguró una duradera hegemonía de Prusia. En la práctica se creó con la Constitución del Reich un sistema pluralista de participación en el poder, cuyas tendencias centrífugas fueron controladas temporalmente por la fuerza personal de integración plebiscitaria de Bismarck [41]. El poder de la aristocracia conservadora en Prusia quedó intacto en lo esencial, sien-

---

[41] Para una más detallada exposición de esta situación, véase MOMMSEN: «Die latente Krise des Deutchen Reiches» (nota 34), pp. 10 Y ss.

do respaldada por la inclusión de sectores de las capas burguesas en ascenso. También se protegió al Ejército y al cuerpo de oficiales de las tendencias democráticas, al menos de momento, y por último se les aseguró de cara al futuro una posición privilegiada en el seno de la sociedad, mediante el llamado «poder de mando» *(Kommandogewalt).* En cambio, en los terrenos económico, social y político se dio a la burguesía mano libre para proceder a la necesaria modernización de la infraestructura económica y legal, siempre que no fueran vulneradas en la tarea prerrogativas directas del Monarca. A la alta burocracia, sobre todo de Prusia, le correspondió un puesto clave en este sistema semiconstitucional y, por regla general, pudo imponer las reglas del juego al Reichstag y a los partidos. El efecto de creciente integración de una monarquía nacional contribuyó a debilitar un poco más el empuje de los partidos en el escenario político y a preservar un campo de actuación importante para el ejecutivo.

En el curso de la movilización política de nuevas capas sociales, en particular de los trabajadores, pero también de la clase media-baja y los campesinos, este compromiso de poder se revelaría cada vez más frágil; en todo caso facilitó el marco para una notable modernización de la sociedad alemana, pero ciertamente no permitió una ampliación paralela y paulatina de la participación de las masas en los procesos políticos, circunstancia que terminó por provocar una desestabilización creciente.

Para finalizar, se nos plantea la cuestión del tipo al que corresponde la Constitución del Reich dentro del Derecho constitucional. Con perspectiva europea, ocupó un lugar intermedio entre las constituciones progresistas del oeste y parte del sur de Europa, por un lado, y los diversos sistemas más autoritarios del este y sudeste de Europa, por el otro. Al menos a primera vista, era notablemente progresista en tanto que otorgaba validez al principio democrático de *one man, one vote,* aunque con ciertas restricciones. Si bien los efectos del sufragio universal, igual, directo y secreto fueron frenados por la negativa a pagar dietas a los diputados (y más tarde por el *Kulturkampf* y la ley contra los socialistas), desde este punto de vista la Constitución del Reich fue una de las constituciones más progresivas de su tiempo, en especial si se piensa en lo reducido que todavía era el electorado en Gran Bretaña, incluso después de la Ley de Reforma de 1885, o en el Derecho electoral explícitamente censitario en la Francia de Napoleón III, que más tarde sí dejó paso a un sufragio mo-

derno y apenas restringido. La mayoría de los restantes sistemas constitucionales de Europa, como el italiano, también restringían la ciudadanía activa más de 10 que ocurría en el Reich.

Frente a ello, estaba el hecho de que las posibilidades de influencia efectiva de las corporaciones parlamentarias sobre las decisiones políticas eran bastante mayores en cada *Land* que en el conjunto del Reich. Pues la Constitución del Reich se mantenía firmemente sujeta a un núcleo de duros métodos de gobierno monárquico-autocráticos, y ello pese a -() justamente a causa de- la implantación del derecho electoral democrático. En ese sentido la situación era parecida a la de los sistemas constitucionales de Austria-Hungría o Rusia, que en los otros aspectos eran mucho más regresivos. No sólo sucedía que el Kaiser y rey de Prusia dispusiera dentro de este sistema de importantes prerrogativas que habían sido total o parcialmente sustraídas al control del Parlamento; es que, sobre todo, la dirección del ejecutivo quedaba en manos de un canciller que, aunque formalmente «responsable», actuaba constitucionalmente como mandatario de un Bundesrat política y legalmente intangible y, por consiguiente, tampoco estaba ligado en la práctica a las mayorías del Reichstag. La construcción federal del Reich, como ya hemos expuesto, sirvió sólo parcialmente para asegurar la autonomía de los estados de la federación, cuya reivindicación de una participación efectiva en la administración del Reich quedaron casi siempre sobre el papel, y en cambio sí tendió a recortar el poder del Reichstag y los partidos.

Lo que, de acuerdo con Max Weber, permite hablar de una *constitución semiconstitucional,* o incluso *seudoconstitucional,* cuando nos referimos a la Constitución del Reich es, sobre todo, el hecho de que el Bundesrat, como representción de los «gobiernos confederados», era prácticamente inaccesible para los partidos políticos, además de que ámbitos esenciales de la actividad estatal, en especial el Ejército, seguían estando sustraídos al control parlamentario. En este sentido es irrelevante que el Bundesrat permaneciera en general a la sombra del Canciller, o que los ministerios prusianos desempeñaran de hecho el papel decisivo, junto a los departamentos del Reich desarrollados más tarde, en la preparación de los proyectos de ley. Lo que cuenta es que el ejecutivo, a través de los plenipotenciarios prusianos, que debían ser instruidos por él, o por medio de los plenipotenciarios de los estados renanos, pudo controlar ampliamente el Bundesrat. Supo hacer de éste, en toda la regla, un instrumento dócil de

la política del Reich. Y precisamente esta circunstancia le confirió un peso extraordinario sobre el Reichstag. En esa medida, el sistema permitió la existencia de un régimen ampliamente burocrático, con independencia de todos los añadidos parlamentarios.

Por consiguiente, en el sentido clásico del Derecho constitucional, importantes obstáculos técnicos cerraban el paso a una parlamentarización de la Constitución del Reich. No por casualidad, Max Weber, desde 1906, en el curso de sus reflexiones acerca del mejor camino para conseguir una reforma constitucional, consideró con rigor que no era una conexión formal del Canciller con la mayoría del Reichstag, sino una parlamentarización del Bundesrat, lo que daría influencia a los partidos. Los dirigentes de los partidos debían entrar en las filas del Bundesrat como plenipotenciarios del Reich o, eventualmente, como exponentes de las fuerzas políticas de los parlamentos de los estados, y dar a la política del Reich la dirección deseada por sus partidos, por así decirlo, desde dentro. De ahí que Max Weber, como es sabido, diera un gran valor al levantamiento de la incompatibilidad de pertenecer al Reichstag y al Bundesrat (lo que, por cierto, todavía no estaba excluido en el primer proyecto de Constitución del Norddeutscher Bund) [42].

Visto desde el punto de vista material, al Bundesrat le correspondió, no obstante, un papel sólo marginal, por no decir simplemente ficticio, en el proceso de la negociación de decisiones políticas. Pero esta construcción sirvió de fundamento para una posición hegemónica no formalizada del aparato de poder prusiano y confirió así al alto funcionariado prusiano una posición clave dentro del sistema. De todos modos, este último estaba estrechamente entretejido, personal y materialmente, con las élites aristocráticas dominantes y, prescindiendo por completo de ello, también estaba interesado en el mantenimiento de un sistema de participación en el poder en el cual poseía un campo de actuación prácticamente incontrolado. Es, sobre todo, esta circunstancia la que relaciona el sistema constitucional del Reich con el sistema constitucional de Rusia o el de la Cisleitania en la monarquía danubiana, que desde otra perspectiva eran esencialmente autoritarios. En la primera, la autocracia rusa era la auténtica sostenedora del régimen; en la última, una burocracia de impronta ale-

---

[42] Como se muestra en MOMMSEN, W. J.: *Max Weber und die deutsche Politik 1890-1920*, Tubinga, 1974 (2.ª ed.), pp. 187-189.

mana; y en ambos casos, el Ejército desempeñaba el papel de pilar adicional del orden monárquico sustraído casi por completo al control público.

La posición desusadamente fuerte, dentro de un sistema de gobierno por lo demás ampliamente constitucional, de un cuerpo de funcionarios en sí muy homogéneo, en estrecha conexión con la Corona por mor del juramento de fidelidad, la tradición y la selección personal, redujo notablemente, desde un principio, las oportunidades para una progresiva parlamentarización de la Constitución del Reich. A ello se añade una segunda circunstancia, que es la confrontación antagónica entre el ejecutivo y la parte del legislativo incorporada en el Reichstag. El foso existente entre los ministerios competentes en la redacción de los proyectos de ley y los partidos del Reichstag fue extraordinariamente profundo, y no se redujo precisamente en el curso de la ampliación de las funciones del Estado a nuevos ámbitos de la vida social. En vista de estas circunstancias, la actividad del Reichstag quedó limitada a una política negativa, de funestas repercusiones para el nivel de sus actividades y la vitalidad de sus miembros, una situación a la que ya Max Weber prestó atención. Esto se expresó también en el áspero enfrentamiento de las élites políticas dirigentes del Reich. La Constitución levantó un muro fundamental entre la carrera parlamentaria y la ministerial; los candidatos a ministros continuaron saliendo, con cada vez más escasas excepciones, de los círculos de las élites dirigentes tradicionales y de la alta burocracia hermanada con ellas; los parlamentarios, en cambio, no tenían ninguna perspectiva de ascender algún día a posiciones de responsabilidad. En sólo unos pocos casos se pudo saltar la barrera entre el Reichstag y el sillón ministerial, y nunca con éxito, si se exceptúa el episodio de la cancillería del conde Hertling en los años 1917-18.

Justamente en este punto se diferenciaban fundamentalmente de la Constitución del Reich los sitemas constitucionales de Gran Bretaña, Francia e Italia, mucho menos democráticos si tomamos como medida el derecho electoral. Aunque en éstos el círculo de quienes tenían derecho directo o indirecto a participar en las grandes decisiones políticas era, sin excepción, de hecho y de derecho, bastante más reducido, en cambio había una constante influencia recíproca entre ejecutivo y legislativo. Igualmente había un mayor grado de circulación entre las élites dirigentes en sentido estricto. En el Reich, por el contrario, se desarrolló una especie de sistema *deux tiers* de la élite

política que nunca fue realmente quebrado, si se exceptúan casos como el del ascenso de Miquel al Ministerio de Finanzas prusiano. Entre la burocracia gobernante y el parlamento había, comparativamente, pocas cosas en común. El acceso a la primera era preferentemente un privilegio de las élites aristocráticas tradicionales, si bien la inclusión de especialistas burgueses fue cada vez más inevitable; los dirigentes de los partidos, en cambio, no tenían ninguna oportunidad de hacerse cargo de una concreta responsabilidad de gobierno en la política defendida por ellos y, si sucedía, tenían que abandonar su cargo en el parlamento o en el propio partido. Esto, más que ninguna otra cosa, es lo que impidió una transición sin baches del Reich hacia el parlamentarismo tal como se produjo en la mayoría de los países semejantes.

Por otro lado, ese estado de cosas favoreció una agudización de los enfrentamientos partidarios, así como una radicalización de los partidos, que desembocaron en postulados cada vez más próximos a la soberanía popular, aunque la Constitución del Reich no dejaba margen para ello. La antagónica construcción de la Constitución no pudo impedir que el Reichstag aumentara su poder en el curso de la ampliación de las funciones del Estado que observamos, como proceso secular, a finales del siglo XIX. Constatar que el Reichstag, en el curso de su desarrollo tardío, fuera empujado con creciente fuerza por encima de las fronteras del modelo constitucional no entra en contradicción con la tesis de que se trató de un «sistema semiconstitucional». El Reichstag se limitó cada vez menos a tareas legislativas y en lugar de ello, intentó ganar influencia en los asuntos concretos de gobierno por todos los medios disponibles. La mayoría de las veces, en realidad, sólo pudo hacerlo de forma negativa, con el resultado de que se ahondó cada vez más el foso entre un gobierno de impronta fuertemente burocrática y unos partidos cuyo grado de definición democrática aumentaba. Ya al final del período de gobierno de Bismarck aparecieron los primeros signos de que el Reich comenzaba a volverse ingobernable. Con la caída del Canciller Bülow a propósito de la reforma hacendística del Reich de 1909 comenzó la agonía del sistema constitucional creado por Bismarck, no sin que Europa se viera involucrada en una guerra mundial. Fue la situación de guerra la que forzó a hacer las necesarias adaptaciones de la Constitución a una situación profundamente cambiada, sin que de este modo se pudiera evitar el hundimiento del Imperio alemán.

Génesis y fundamentos de la Constitución de Weimar

Reinhard Rürup

«La Constitución de Weimar no ha nacido al sol de la felicidad», manifestó Hugo Preuß, considerado generalmente como «padre» de esta Constitución, pocos días después de ser aprobada por la Asamblea Nacional: «Discretamente se llevó a cabo su ingreso en la Historia» [1]. En el verano de 1919 no hubo en Alemania entusiasmo alguno por la Constitución. Se había perdido una guerra y vivido una revolución. La derrota había sido total, la revolución había quedado estancada. En Alemania no había vencedores. A finales de junio había sido firmado el Tratado de Versalles, el 31 de julio fue aprobada la Constitución. Las disposiciones del tratado de paz parecían concretas en demasía y de graves consecuencias, los artículos de la Constitución, por el contrario, parecían abstractos y sin consecuencias inmediatas. La mayoría del pueblo hablaba del dictado de la paz y no de la Constitución.

1 «Das Verfassungswerk von Weimar» *(Das Neue Reich.* núm. 20.10-VIT-1919), cit. por PREUß, HUGO, *Slaal, Rechl und Preiheil.* 1926 (reimpresión 1964), p. 421. El presente trabajo fue redactado originariamente para un volumen colectivo dirigido a un público más amplio y que prescindía de notas. Para la reimpresión se ha modificado ligeramente el texto, además se han documentado las citas y se han añadido algunas indicaciones para la continuación del trabajo sobre el estado actual de la bibliografía y de la investigación, que esperamos sean útiles, sobre todo a los estudiantes. El carácter originario del artículo no puede ni debe desdibujarse por ello: sigue siendo un esbozo muy provisional, orientado hacia los problemas, que quisiera suscitar un trabajo más intenso sobre el tema.

Pasados casi nueve meses del estallido de la revolución acabó el estadio de lo provisional y quedó establecido el nuevo Estado alemán como República democrática, basada en una Constitución aprobada por amplia mayoría. Pero casi nadie encontraba motivo para alegrarse por este hecho. Los trabajadores, incluida una buena parte de los afiliados al SPD, estaban decepcionados por el curso y por los resultados de la revolución, habían esperado algo más que la instauración de un sistema parlamentario sobre los antiguos cimientos; los liberales, por su rechazo de la firma del Tratado de Paz, habían abandonado ya el gobierno; el *Zentrum,* si bien había aportado desde el principio trabajo práctico, mostraba poco entusiasmo por el nuevo Estado; la derecha burguesa, por último, que siempre había mantenido una postura escéptica y negativa ante los esfuerzos constitucionales, comenzaba ahora a mostrar abiertamente su rechazo al nuevo Estado. La Constitución no era producto de una victoria, no era la proclamación, poderosa y segura de sí, de un nuevo orden político y social. Tampoco mostraba una ruta clara, no despertaba energías políticas, por no hablar de pasiones. Hacía falta y se la respetaba, miemtras fuera necesario, pero no se la amaba, ni en el momento de surgir ni en el ulterior transcurso de la República.

El juicio sobre la constitución es vacilante hasta el día de hoy [2]. Junto a la admiración encontramos la acerba crítica. Mientras algu-

---

[2] Fundamental para todo el complejo es APELT, WILLIBALT, *Geschichte der Weimarer Verfassung,* 1946 (Apelt fue en 1918-19 ponente sobre la Constitución en el Ministerio del Interior del Reich). Una exposición ponderada y relativamente minuciosa es la ofrecida por HOLBORN, HAJO dentro de su Historia de Alemania: *Deutche Geschichte in der Neuzeit,* vol. 3 (1871-1945), Munich, 1971, pp. 321-341. HOLBORN se había hecho cargo de la elaboración de la Historia de la Constitución de Weimar a partir de los documentos del Reich, por encargo de la Comisión Histórica del Reich, y, a causa de los acontecimientos políticos, quedaron truncados sus trabajos; una recopilación de sus dispersos trabajos sobre la Constitución de Weimar se encuentra ahora en *Central European History,* 3, 1970, pp. 176 Yss. DIETRICH BRACHER, KARL, «Entstehung der Weimarer Verfassung», en DIETRICH BRACHER, KARL, *Deutschland zwischen Demokratie und Diktatur,* 1964, pp. 11-32, informa, ante todo, sobre la historia de la génesis de la República. Sugestivo en la interpretación de conjunto es, sobre todo, KIRCHHEIMER, OTTO, «Weimar - und was dann? Analyse einer Verfassung», 1930, en KIRCHHEIMER, OTTO, *Politik und Verfassung,* 1964, pp. 9-56. Rico en material y todavía útil: JELLINEK, WALTER, «Revolution und Reichsverfassung. Bericht über die Zeit vom 9. November 1918 bis 31. Dezember 1919», en *Jahrbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart,* 9, 1920, pp. 1-128; ZIEGLER, WILHELM, *Die deutsche Nationalversammlung 1919/20 und ihr Verfassungswerk,* 1932. Las colecciones de documentos más importantes: PURLITZ, FRIEDRICH (ed.), *Deutscher Geschichtskalender,* vol. su-

nos críticos creen reconocer una de las causas fundamentales del fracaso de la República en las deficiencias de la Constitución, se ha intentado, por otra parte, salvar justamnte el documento constitucional como una de las cimas de la historia de la democracia en Alemania, confrontándolo como expresión de la «idea» de la República a la realidad política. Mientras que, por un lado, pese a ciertas reservas, se tributa un amplio reconocimiento a los creadores de la Constitución, sobre todo por parte de los tratadistas de Derecho público, no se acalla por la otra el reproche de que se han adoptado elementos de otras Constituciones de manera excesivamente esquemática, 'sin decidirse a romper y a crear una Constitución nueva, unitaria, propia de las circunstancias alemanas. «La Constitución de Weimar, por así decirlo, se compró de confección, en lugar de hacerla a la medida» [3]. y aunque se reconoce el esfuerzo por crear una «Constitución ejemplar por antonomasia», se la valora a fin de cuentas como una simple creación de laboratorio, que a causa de la «errónea instauración de instituciones constitucionales fundamentales» habría contribuido esencialmente a la incapacidad de funcionamiento del sistema parlamentario desde 1930 [4]. Si Preuß argumenta, refiriéndose a la Constitución del Reich de 8ismarck, que la calidad de una Constitución se demuestra no en los buenos, sino en los malos tiempos, naturalmente debería ser válido este argumento también para su propia creación y, en último término, no se puede dejar de advertir que la Constitución de Weimar no constituyó un dique efectivo contra la «disolución» de la República y la *Machtergreifung,* la toma del poder por los nazis. Sin embargo, hay que guardarse de exigir más de la cuenta de esta.---o de cualquier- Constitución: una Constitución no puede sustituir jamás a la actuación política, sino sólo ser un presupuesto mejor o peor de ella. Por 10 regular no sirve de mucho inten-

plementario: *Die deutsche Reichsverfassung* (1919); HUBER, E. R. (ed.), *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte,* vol. 3, 1966; MICHAELIS, H. y SCHRAEPLER, E., *Ursachen und Folgen,* vol. 3, s. a.

[3] FRAENKEL, ERNST, *Deutschland und die westlichen Demokratien,* 1964 (2." ed.), p.124.

[4] RITTER, GERHARD A., *Deutscher und britischer Parlamentarismus. Ein verfassungsgeschichtlicher Vergleich,* 1962, pp. 34, 56. Acerca de la crítica de la Constitución de Weirnar en la claboraeión de la *Grundgesetz:* FROMME. FRIEDRICH KARL. *Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz,* 1960. Acerca de la crítica de la Constitueión de Weirnar en la zona de ocupación soviétiea, entre otros GROTEWOHL, OTTO, *Deutsche Verfassungsplane, 1947.*

tar responsabilizar a una Constitución del fracaso de un sistema político, más bien habrá que investigar las estructuras sociales, las responsabilidades políticas y las situaciones decisorias concretas para descubrir las causas reales.

t. Revolución y «Constitución transitoria»

Las Constituciones no son productos de la pura teoría, sino los resultados de una situación histórica determinada y de las posibilidades que ella contiene. Las estructuras sociales, el caudal ideológico político de los creadores de la Constitución y las cambiantes constelaciones políticas, forman un entramado de condiciones de las que surge la Constitución. «Las cuestiones constitucionales no son en origen cuestiones del Derecho, sino de la política», declaró Lasalle ya en 1862, en su famosa conferencia «Sobre la Constitución»: «La verdadera Constitución de un país existe sólo en las relaciones reales de poder que existen en un país; las Constituciones escritas sólo tienen valor y duración cuando son expresión exacta de las relaciones de poder existentes realmente en la sociedad» [5]. Hay que descubrir estas relaciones de poder reales si se quiere captar el origen, la naturaleza y la problemática de una Constitución.

Al apoderarse del poder los revolucionarios consejos de trabajadores y soldados y hacerse los delegados populares, confirmados por dichos consejos, con la dirección responsable de los asuntos del Imperio, los días 9 y 10 de noviembre de 1918, se rompió la Constitución del Reich. Sin embargo, ésta no era ya la creada por Bismarck, que no había resistido la carga de la guerra y de la derrota, evidente ya desde finales del verano. Desde finales de 1916 se encontraba el Imperio bajo la casi dictadura del Alto Mando del Ejército Hindenburg-Ludendorff. A la vista de la derrota se mostró que era imposible volver sin más al antiguo sistema: el Reichstag se convirtió en el sucesor del Alto Mando del Ejército, colocándose en el centro del poder político. Al instaurarse por fin en Alemania el sistema parlamentario con las enmiendas de la Constitución del 28 de octubre de 1918, estaba sucediendo algo que iba más allá de una simple enmienda constitucional: se estaba abandonando el carácter fundamental de la

[5] LASALLE, FERDINAND, *Ausgewiihlle Reden und Aufsiilze,* vol. T, 1896, p. 124.

Constitución de Bismarck. En el futuro el Imperio no sería ya gobernado por «príncipes federados con burocracias federadas» [6], sino por una coalición de los partidos mayoritarios en el Reichstag y por el gobierno del Reich formado por ellos. No es, pues, injustificado que se llamara por tanto «Constitución de octubre» a la enmienda constitucional, para subrayar el significado fundamental del cambio.

Esta Constitución no tuvo, sin embargo, la oportunidad de acreditarse. Siendo ella misma un producto de los síntomas de disolución del antiguo sistema, era incapaz de detener su derrumbamiento. No se logró ni poner inmediatamente en práctica las nuevas disposiciones constitucionales, ni hacerse con las fuerzas políticas y sociales que se habían puesto en movimiento. Una clara violación de la «Constitución de octubre» -la arbitrariedad política del Mando de la Marina, que ordenó una ofensiva de la flota en el Mar del Norte, sin conocimiento del gobierno del Reich y en contradicción con su política- se convirtió finalmente en el factor desencadenante de la revolución, que también sepultó bajo sí la «Constitución de octubre» 7.

Los nuevos gobiernos en el Imperio y en los *Lünder* actuaron en virtud del derecho revolucionario, no sobre la base de una construcción de continuidad jurídica constitucional, como había intentado al principio el príncipe Max al entregar el poder a Ebert. Los portadores del poder revolucionario eran los consejos de trabajadores y soldados y los nuevos gobiernos instaurados o confirmados por ellos. Prácticamente no se cuestionó a los nuevos gobernantes el ejercicio de las funciones de gobierno. Los soportes del antiguo sistema no ofrecieron prácticamente resistencia: los funcionarios y los oficiales se situaron, salvo pocas excepciones, «sobre la base de la realidad». A los intentos separatistas se salió al paso con la afirmación de que, si bien la Constitución del Reich se había deshecho, el Reich seguía existiendo. Se llegó a una primera, provisional, fijación del llamado «Derecho constitucional de la etapa de transición» en aras de una delimitación de competencias entre los órganos revolucionarios de dirección en Berlín. «La revolución ha creado un nuevo Derecho público», se dijo en un acuerdo del 23 de noviembre entre el «Consejo de los delegados populares» y el «Comité Ejecutivo» del Consejo de Trabaja-

---

6 KIRCIIIIEIMER, O., p. 9.

7 Acerca de las investigaeiones más nuevas sobre la revolueión. Una visión general eomprimida la ofreee RORIJP, R., *Probleme der Revolulion in Deulschland 1918/19*, 1968.

dores y Soldados de la Región de Berlín. El punto 1 de dicho acuerdo decía: «El poder político está en manos de los Comités de Trabajadores y Soldados de la República Socialista Alemana. Su misión es afirmar y ampliar los logros de la revolución, así como reprimir la contrarrevolución» [8]. Esta era la base y a la vez el programa de la «Constitución transitoria». El «Comité Ejecutivo» berlinés fue declarado entonces cabeza provisional de todos los consejos alemanes de trabajadores y soldados, el gobierno del Reich fue transferido al «Consejo de los delegados populares». Por último, se acordó que tan pronto como fuera posible se celebraría una conferencia de delegados de todos los consejos alemanes de trabajadores y soldados, que llevarían a cabo una ulterior aclaración del «Derecho constitucional de la época de transición».

La cuestión de una Asamblea Nacional constituyente no fue mencionada en este acuerdo. Como a este respecto había división de opiniones de principio, se excluyó simplemente el problema. Desde los días del derrocamiento no acallaban las voces que, desde todos los campos políticos, pedían una Asamblea Nacional, si bien por diferentes motivos. Sólo la izquierda radical, débil numéricamente, condenaba por principio la Asamblea Nacional como instrumento de la «contrarrevolución» y abogaba, en su lugar, por un «sistema de consejos», no especificado en sus detalles. En el bando de los políticos burgueses de todos los matices se esperaba de la Asamblea Nacional la posibilidad de tener más influencia política y de impedir transformaciones revolucionarias radicales, retornando a un «Estado de Derecho» garantizado constitucionalmente [9]. Para el SPD y los dirigen-

---

[8] Texto del aeuerdo, por ejemplo en: RITTER, G. A. Y MILLER, SUSANNE (ed.), *Die deutsche Revolulion* 1918-1919. *Dokumenle,* 1968, pp. 110 Yss. Los problemas de la «Constitueión transitoria. han sido tratados por KOLB, E. y RÜRUP, R., en la introdueción a la edición de fuentes *Der Zenlralral der deutschen sozialistischen Republik,* 1968 (ahí también la -hasta ahora escasa— bibliografía).

[9] MEINECKE, FRIEDRICH, lo redujo posteriormente a la fórmula: «La soberanía naeional, anteriormente una idea revolueionaria, desarrolló ahora un sentido eonservador» --es decir, en la repulsa de un poder de dase proletario por obra de un dereeho revolueionario (en *Handbuch des deutschen Staatsrechts,* ed. por ANSCHÜTZ, G., y THOMA, R., vol. 1, 1930, p. 119). Y TROELTSCH, ERNST, calificó sin ambages la democracia parlamentaria en la situaeión de 1918-19 como «prineipio antirrevolueionario., «un freno de la revolueión, el medio de asegurar a los enemigos de la revolueión una actividad legal y una influencia creciente» *(Speklalor-Briefe. Aufsätze über die deutsche RevoluLion und die WellpoliLik 1918120,* 1924, p. 16).

tes de los socialistas independientes se trataba, por el contrario, fundamentalmente de la cuestión de en qué momento habría de reunirse la Asamblea Nacional. Era ésta una cuestión de estrategia política o de concepción revolucionaria. El USPD (socialistas independientes) consideraba absolutamente necesaria una consolidación de las relaciones de poder creadas por la revolución *antes* de la celebración de la Asamblea Nacional y abogaba, en consecuencia, por una fecha 10 más tardía posible. Los dirigentes del SPD, por el contrario, intentaban hacer lo más corto posible el «período de transición» entre el derrocamiento y la Asamblea Nacional y evitar hasta su celebración transformaciones fundamentales de la estructura social y de poder del Imperio. Se consideraban como «salvadores *in extremis*» en una crisis nacional, no como dirigentes revolucionarios, por 10 que intentaton volver 10 más pronto posible a la «legalidad» y buscar la cooperación con otros partidos burgueses. Por lo tanto, la Asamblea Nacional se convirtió en la meta propia de su política en noviembre y diciembre de 1918, en el «seguro puerto» que había que alcanzar.

Se concedió al Congreso de Consejos de Reich que tomara la decisión acerca del problema de la Asamblea Nacional, pronunciándose éste a mediados de diciembre por gran mayoría por que la fecha de elecciones fuera el 19 de enero de 1919, técnicamente la más temprana posible. No había existido una auténtica alternativa entre un sistema de consejos o la Asamblea Nacional, pues los miembros de los consejos de trabajadores y soldados eran en su inmensa mayoría partidarios de un sistema parlamentario. Los consejos existentes eran órganos de un movimiento revolucionario espontáneo, no expresión ni portadores de una teoría específica sobre el sistema de consejos; no se desarrolló una teoría hasta que se hubieron decidido las cuestiones del poder político en contra de los consejos. La contraposición propagandística entre «sistema de consejos» y «Asamblea Nacional», en la que coincidían los espartaquistas y los socialdemócratas mayoritarios, no quedó sin consecuencias, pues por ella la decisión en favor de la Asamblea Nacional estaba predominantemente determinada de modo negativo y significaba, en primera línea, el rechazo de experimentos con consejos. Se renunciaba a un debate crítico sobre el problema de qué características habría de tener realmente la constitución que creara la Asamblea Nacional, de qué modo se podrían crear garantías para anclar socialmente de modo duradero la democracia en un sistema parlamentario. La profesión de fe en la Asam-

blea Nacional no pasaba de ser formal, el Congreso de Consejos no pensaba siquiera en encargar la elaboración de un proyecto de Constitución socialista.

2. La decisión en favor de un proyecto liberal

La política de los delegados populares había sido confirmada en sus líneas fundamentales -aparte de toda crítica- por la mayoría del Congreso, el «Derecho constitucional de la época de transición» no sufrió ya más modificaciones sustanciales. En el marco de esta política se había pronunciado enérgicamente desde un principio sobre todo Ebert por un sistema parlamentario sobre la base de una Constitución nueva, democrática. Ya el 12 de noviembre se crearon los primeros presupuestos para dicho sistema al promulgarse un nueva ley electoral, y mucho antes de que se tomara una decisión definitiva sobre la convocatoria de la Asamblea Nacional habían empezado los trabajos previos para un borrador de Constitución. Ya el 15 de noviembre el liberal de izquierdas Hugo Preuß, especialista berlinés de Derecho público, fue puesto al frente al Ministerio del Interior del Reich, con el encargo de elaborar un borrador de Constitución [10].

Esto -aparte de la persona de Preuß— era un paso de gran envergadura. Para el cargo se habían barajado los nombres del sociólogo Max Weber y del subsecretario de Estado del Ministerio del Interior del Reich, Lewald. Los tres eran políticos burgueses, críticos del sistema antiguo y «especialistas». No se habló siquiera de un socialdemócrata, del mismo modo que tampoco se intentó posteriormente preparar una Constitución socialista. Con ello se revelaba una curiosa y para el nacimiento de la constitución altamente significativa constelación: la fuerza política que tenía el poder en sus manos renunciaba a un programa constitucional propio y, en lugar de ello, ofrecía una oportunidad a la burguesía liberal, que por sus propias fuerzas jamás habría sido capaz de conquistar el poder.

---

10 Cfr. ELBEN, WOLFGANG, *Das Problem der Kontinuität in der deutschen Revolution. Die Politik der Staatssekretare und der militärischen Führung vom November 1918 bis Februar* 1919, 1965, pp. 45-69. En general sobre Preuß: GILLESSEN, GÜNTHER, *Hugo Preuß. Studien zur Ideen und Jlerfassungsgeschichte der Weimarer Republik,* tesis doctoral, Freiburg 1955 (manuserito mecanografiado); GRAßMANN, SIEGFRIED, *Hugo Preuß und die deutsche Selbstverwaltung,* 1965.

Ya hacía tiempo que el liberalismo había dejado de ser una fuerza política en Alemania. La burguesía alemana no tenía en su mayoría un pensamiento liberal y, menos aún, democrático. La pequeña y dividida fracción de los liberales de izquierda estuvo condenada a la oposición permanente durante la época del Imperio. Su función había estribado en la crítica, sin esperanza de cambiar las condiciones existentes. Los dirigentes liberales de izquierda no representaban antes de 1914 a ningún movimiento político y sólo a una capa social muy pequeña, sus reivindicaciones de un sistema parlamentario eran por ello de naturaleza predominantemente teórica, expresión de un principio político, no de una voluntad de poder ansiosa de realizarse. Apenas nadie esperaba todavía de los liberales de izquierdas que, justamente ellos, estuvieran en situación de superar la división en clases del pueblo alemán, de crear una solución duradera de los problemas sociales y políticos del siglo XX.

De los nacional-liberales y de los conservadores cabía esperar naturalmente menos todavía, y tampoco el *Zentrum* podía tenerse en cuenta como fuera motriz y soporte fundamental de un nuevo orden político. Por tanto, en 1918 había que centrar las expectativas en la socialdemocracia. Las masas revolucionarias procedentes del movimiento obrero socialista eran la fuerza motriz de la revolución, por lo que tenían que ser también la columna vertebral de la Constitución si ésta quería tener perspectivas de éxito. Pero, entonces se mostró el sorprendente fenómeno de que el movimiento obrero alemán en su mayoría sólo presentaba reivindicaciones aisladas de política constitucional y no podía ofrecer una concepción constitucional sistemática. Un partido en cuyo desarrollo había desempeñado siempre la teoría un papel esencial, carecía casi por completo de preparación teórica para el papel dirigente que para la socialdemocracia resultaba de la revolución. Lo que se quería concretamente era la instauración del sistema parlamentario, un fortalecimiento de la autogestión y la imposición del derecho electoral democrático en Prusia. En todos los demás puntos -socialización, reforma del Reich, nueva ordenación de la administración y del ejército, reforma de la justicia y de la educación- había gran diversidad de pareceres, que en ningún caso se condensaban en concepciones claras y menos en proyectos detallados. Los consejos de trabajadores y soldados exigían la «democratización» de la administración, del ejército y de la economía, la superación definitiva del *Estado autoritario*. No se podían desoír las rei-

vindicaciones, apenas se podía dudar de su justificación, representaban la misión constitucional propia de la revolución. Pero no había conceptos claros de cómo se podrían conseguir las reivindicaciones, de qué expresión podrían encontrar en el Derecho constitucional. Pese a todo lo que pudiera separarla en su teoría y en su práctica política del liberalismo de izquierdas del Imperio, en lo que se refiere a la política constitucional la socialdemocracia alemana no tenía en 1918 otra cosa que ofrecer que un programa liberal de izquierdas.

Por ello parecía consecuente poner en manos de un liberal como Preuß los trabajos previos para la Constitución, toda vez que con ello se ampliaba dentro del campo burgués la base del consenso. Preuß, un científico prestigioso, conocido publicista político y político municipal activo en Berlín, pasaba por ser el tratadista alemán de Derecho público más a la «izquierda». Ya desde 1903 se había pronunciado en favor de una cooperación con el SPD, en 1917 había elaborado por iniciativa propia un borrador de Constitución que apuntaba a la instauración del sistema parlamentario bajo las circunstncias dadas en aquel momento. El 14 de noviembre de 1918, un día antes de su nombramiento como secretario de Estado, había publicado su artículo «¿Estado popular o Estado autoritario invertido?», que tuvo gran eco, y había exigido la participación responsable de la burguesía liberal en la nueva ordenación de Alemania [11]. Su meta política, ya antes de la revolución, era abolir «la estructura autoritaria del Estado alemán» y en este sentido concibió también su nueva tarea: autogestión y parlamentarismo significaban para él medio y fin para la superacion del *Estado autoritario* en Alemania. Para ello Preuß ape-

---

[11] Las más importantes publicaciones polítieas y sobre teoría constitucional de Preuß en esta época están reeogidas en PREUß, HUGO, *Staat, Recht und Freiheit. Aus 40 Jahren deutscher Politik und Geschichte,* 1926 (reimpresión, 1964); íd., *Um die Reichsverfassung von Weimar,* 1924; *vid.,* además, íd., *Deulschlands Staalsumwiilzung, die verfassungsmäßigen Grundlagen der deulschen Republik,* s. a. Preuß fue en muchos sentidos asombrosamente darividente y libre de ilusiones. Para él era «indudable que la burguesía y los antiguos partidos políticos jamás habrían llevado a cabo por sus propias fuerzas un cambio como el que acabamos de vivir» (14-XI-1918, cit. según *Slaat, Rechl und Freiheil,* p. 366). También veía daramente que la parlamentizaeión ansiada por él ---que entendía absolutamente como una demoeratización general de la sociedad- no se podía «apoyar en una capa social unitaria» y no infravaloraba los problemas resultantes de ello. Evidentemente no fue en último extremo por esta causa por lo que eonsideró eonveniente limitarse en su proyecto de Constitución a un estatuto organizativo, esperando a una posterior adaraeión de las circunstancias polítieas para llenar de eontenido material este marco constitucional.

laba tanto a la tradición de las reformas de Stein como, sobre todo, a la constitución de la Paulskirche de 1848: «Lo que entonces no era posible es hoy necesario y, más aún, es hoy necesidad imperiosa el desarrollo de aquellas ideas» [12]. Para hacer siquiera posible una administración autónoma el parlamentarismo consideraba imprescindible una transformación de la estructura del Reich, por lo que abogaba por el Estado unitario frente al Estado federal o, cuando menos, por una reforma enérgica de la estructura federal.

3. Decisiones previas y fundamentos de los trabajos constitucionales

«La tarea del borrador de la Constitución consiste en fijar los resultados políticos y de Derecho público de la revolución a finales de 1919» [13]. Pero ¿qué eran esos «resultados de la revolución»? ¿Qué decisiones se habían tomado, que no eran revisables por la discusión sobre la Constitución? ¿Hasta qué punto era posible siquiera conformar la situacion por medio de una Constitución y en qué medida se había cristalizado la realidad constitucional de la nueva República, ya antes de la formulacion de las normas constitucionales? ¿Qué margen de acción tenían los creadores de la Constitución?

Inequívoca e irrevocablemente se había decidido en favor de la República y contra las 22 dinastías existentes en Alemania. También era inequívoca, pese a todas las discusiones sobre los «consejos», la decisión por la democracia parlamentaria. Igualmente se habían decidido ya acerca de la ley electoral, por el derecho al voto de mujeres y soldados, por la reducción de la edad electoral de los veinticinco a los veinte años y la implantación del sistema de voto proporcional. Durante un corto período pudo parecer que estaba sin resolver el problema de si de la revolución resultaría un Estado alemán unitario, pero justamente el transcurso de la revolución, que no había partido de la capital, sino que había sido un oleaje que había avanzado de los estados y provincias hacia ella, así como el establecimiento de gobiernos revolucionarios en los estados, significaba una inequívoca decisión previa contra una República unitaria, como quedó claro, como

[12] Así ya en la *Begründung zum Verfassungsentwurf von* 1917, *ibid.,* p.298.
[13] En IIIIBER, E. R., *Dokumenle,* p. 29.

muy tarde, en la primera Conferencia de representantes de los *Länder* del Reich, que se celebró en Berlín el 25 de noviembre. Ya antes de las elecciones de la Asamblea Nacional Alemana tuvieron lugar elecciones para las Asambleas Estatales Constituyentes en Baden y Baviera. Las deliberaciones sobre la política constitucional no podían referirse ya a la disyuntiva Estado unitario o República federal, sino sólo a la estructura del Estado federal.

Pero decisiones previas no sólo se habían tomado respecto de la forma y articulación del Estado, sino también sobre la Constitución económica y social, sobre las posibilidades de un orden democrático global. Desde octubre de 1918 había negociaciones entre las asociaciones patronales y los sindicatos sobre la fundación de un grupo de trabajo para superar las dificultades económicas del momento, surgidas de la guerra y de la derrota. Como resultado de estas negociaciones el 15 de noviembre se formó un «Grupo de trabajo central», en el que se accedió a viejas reivindicaciones sociopolíticas de los sindicatos, se les concedió una posición de igualdad de derechos junto a los empresarios en toda la vida económica 14. Sin duda eran éstos efectivamente éxitos notables para los sindicatos, pero significaban al tiempo el reconocimiento del orden económico existente y una renuncia a transformaciones radicales. Una formal «equiparación de trabajo y capital» se convirtió de este modo en la base social de la nueva Constitución. Es cierto que persistían los debates sobre la socialización, pero, para plazo previsible, gracias al Grupo de trabajo se estabilizó el orden económico de capitalismo privado. En lugar de la lucha de clases aparecía una «cooperación social» que, si bien no era duradera, bloqueaba en cualquier caso -con el apoyo del gobierno- las aspiraciones de socialización.

También en otros ámbitos se tomaron parecidas decisiones previas: los nuevos gobiernos se habían arreglado con los representantes del antiguo sistema. Ya el10 de noviembre se llegó a un acuerdo entre Ebert y el Alto Mando del Ejército, en el que éste se ponía a la disposición del gobierno bajo la condición de que no se siguiera desarrollando la revolución, sino que ésta fuera frenada. El acuerdo se convirtió en una «alianza», se permitió la continuidad del cuerpo de

---

14 crr. en general ahora FELDMAN, GERALD D., «Cerrnan Business between War and Revolution. The Origins ot the Stinnes-Legien Agreernent», en *f.;nlslehung und Wandel der modernen Gesellschaft. Feslschrifl für Hans Rosenberg, 1970,* pp. 312-341.

oficiales, pese a la resistencia de los consejos de soldados no llegó a realizarse una reforma democrática del Ejército. También se llegó a un compromiso entre la revolución y la burocracia: los funcionarios siguieron trabajando, los organismos administrativos quedaron intactos, los nuevos gobernantes se servían del antiguo aparato sin intentar siquiera una verdadera reordenación. La revolución fue socavada por la continuidad personal e institucional en la administración pública. La justicia permaneció intocada de principio: la idea de la independencia de la justicia y de la inamovilidad de los jueces tuvo una función conservadora. Por último, incluso a pesar del derecho que tenían los socialdemócratas al poder, no se cuestionó seriamente la cooperación comenzada durante la guerra entre socialdemócratas, liberales y *Zentrum;* sobre todo a través de la burocracia ministerial participaron desde un principio los partidos burgueses en el gobierno y la administración pública.

Estas eran, pues, las bases reales de la Constitución: no podía ser concebida contra los partidos de la democracia burguesa y apenas podía llevar a cabo transformaciones fundamentales respecto al tercer poder, había de respetar el poder de la burocracia y su tradición y tener consideración con los sentimientos del cuerpo de oficiales; había de basar sus determinaciones económicas en las ideas de la cooperación social en lugar de en el modelo de la lucha de clases.

La nueva Constitución había de fijar los resultados de la revolución, como señaló Preuß con razón. Pero es que esta revolución había quedado estancada, al derrumbamiento de los viejos órganos constitucionales no había seguido una revolución de la Constitución social. La Constitución no podía ya meter en artículos legales más de 10 que realmente se había alcanzado en la práctica política. La insegura estructura de compromiso del nuevo Estado, la vacilación entre 10 viejo y 10 nuevo, no podía dejar de tener su influencia también en la Constitución, que por fuerza tenía que resultar también un producto de compromiso.

4. Trabajos previos y primer proyecto

Nada más ser nombrado Secretario de Estado emprendió Preuß enérgicamente los trabajos previos para un proyecto de Constitución. Estaba decidido a liberarse totalmente de la antigua Constitución del

Reich y presentar un proyecto autónomo. Para deliberar sobre las líneas generales de este proyecto tuvieron lugar unas conversaciones en el Ministerio del Interior del Reich del 9 al 12 de diciembre, en las que, además de los jefes de sección de los ministerios, tomaron parte algunos científicos, cuyo consejo apreciaba Preuß especialmente (entre ellos Max Weber) [15]. En discusión estaban, sobre todo, la estructura del Estado federal, la delimitación de competencias entre el Reich y los estados, la cuestión de la cámara de los estados, el cargo de presidente del Reich. Los resultados de estas conversaciones -en las que por parte de los socialdemócratas no participaron más que los dos adjuntos del Ministerio del Interior- se integraron ya en el primer borrador, cuyas ideas fundamentales fueron expuestas por Preuß en un memorándum el 3 de enero de 1919 [16].

El borrador se limitaba a exponer los elementos más importantes de la futura organización estatal de Alemania, por lo que constaba sólo de tres partes: «El Reich y los estados libres alemanes», «El Reichstag» y «El presidente y el gobierno del Reich». La base general del proyecto era la soberanía popular. A la fuerte posición del Reichstag se puso como contrapeso un presidente del Reich elegido directamente por voto popular, dotado de veto suspensivo; junto al Reichstag había de existir una «cámara de estados», compuesta por representantes elegidos de los diferentes estados federales. El Reich había de ser un Estado federal con fuertes rasgos unitarios. A este respecto había que acometer de una vez la nueva división del Reich en estados miembros más o menos iguales. El proyecto preveía 16 «territorios del Reich»: Prusia (Prusia Oriental, Prusia Occidental y Bromberg), Silesia, Brandenburgo, Berlín, Baja Sajonia, las tres ciudades hanseáticas (Hamburgo, Bremen y Lübeck), Sajonia, Turingia, Westfalia, Hessen, Renania, Baviera, Wurtemberg, Baden, a 10 que se añadiría, en su caso, Austria alemana y Viena.

Este proyecto fue aceptado en sus rasgos fundamentales por los delegados populares, que, sin embargo, exigieron dos enmiendas ra-

---

[15] La influencia de Max Weber en la Constitución del Reich, especialmente la posición del presidente del Reich, ha sido investigada minuciosamente por MOMMSEN, WOLFGANG, 1, *Max Weber und die deutschen Politik 1890-1920,* 1959, pp. 350-381.

[16] Se trata del llamado borrador primitivo de la Constitución; una informativa visión de conjunto de los diferentes borradores en JELLINEK, W., pp. 40-52; indicaciones bibliográficas al respecto, entre otros, *vid.* MATTERN, JOHANNES, *Principies 01 lhe Constitucional Jurisprudence 01 lhe German National Republic,* 1928, p. 652.

dicales. De principio había que suprimir propuestas concretas para una nueva división del Reich; en su lugar se ponía una cláusula general que reservaba la posibilidad de llevar a cabo una división nueva. Además se exigió la inclusión de un catálogo de derechos fundamentales, que Preuß había evitado conscientemente hasta entonces. Esencialmente se había contentado con fijar en la Constitución la igualdad ante la ley y la libertad de credo religioso y de conciencia. Por una parte, le asustaba el recuerdo de la Paulskirche, donde justamente el trabajo con los derechos fundamentales había retrasado tanto la conclusión de las deliberaciones sobre la Constitución; pero, por otra parte, esta omisión era concorde con la línea general de su concepción, que anteponía las prescripciones organizativas al contenido material de la Constitución. Sin embargo, fueron tenidas en cuenta ambas exigencias de los delegados populares y, en esta versión reelaborada, el 20 de enero, un día después de las elecciones a la Asamblea Nacional, fue publicado el borrador, junto con el memorándum, en el *Boletín Oficial del Reich.* También este borrador no era más que un fragmento; contenía sólo la «parte general de la futura Constitución del Reich», faltando las prescripciones sobre la constitución militar, las cuestiones de tráfico, de aduanas y de comercio, sobre las finanzas del Reich, así como las disposiciones transitorias. Y no en último extremo fue ésta la causa de que el «Consejo Central», al que correspondía una función de control frente al gobierno, se pronunciara críticamente sobre el proyecto y pidiera el 22 de enero a los delegados populares que mandaran elaborar un proyecto de Constitución socialista [17]. Por otro lado, el proyecto no sólo cosechó las protestas de los diferentes estados, como era de esperar, sino también amplia aprobación entre la opinión pública política.

En numerosos puntos del proyecto se subrayaba el poder del Reich frente a los estados. Los nuevos estados libres eran determinados sobre todo como grandes cuerpos regionales de administracion autónoma, sus funciones como «una administración potenciada al máximo» [18]. Se trataba de resolver los problemas estructurales del Reich, imposibles de ignorar, por medio de una generosa reorganización.

---

17 *Vid. Der Xentralrat,* p. 450. La inieiativa no tuvo éxito. Un borrador de Constitueión sobre la base del ideario de los eonsejos fue elaborada para el estado de Baden por una comisión del consejo de soldados de Baden; este borrador se edita en el segundo torno de *Quellen zur Geschichte der Riitebewegung in Deulsch/and 1918/19.*

18 PREUß, 11., «Memorándum», eit. por *Staat, Racht und F'reiheit,* p. 379.

Pero justamente en estos puntos surgió la resistencia masiva contra el proyecto. El 25 de enero se reunió en Berlín una conferencia de estados en la que participaron, junto a los delegados populares, miembros del Consejo Central y de los ministerios del Reich, 87 representantes de los estados libres alemanes. En diferentes sentidos fue esta conferencia importante para la evolución de la Constitución. Sintomático del carácter de las negociaciones fue el predominio de la burocracia: frente a 35 políticos se encontraban 84 funcionarios, representantes de los estados y miembros de los organismos del Reich, además de cinco altos oficiales. Antes de nada se expresó una decidida protesta contra todas las iniciativas unitarias y las intenciones de redistribución, especialmente contra la división de Prusia, considerada prioritaria por Preuß. Entonces adquirió importancia una moción presentada por Eisner, en la que se pedía que la Asamblea Nacional aprobase primero una ley fundamental provisional del Reich que asegurase la capacidad de acción del gobierno del Reich. Esta Constitución provisional habría de ser elaborada conjuntamente por el gobierno del Reich y una «Comisión de estados» y, después, conjuntamente aprobada por la Asamblea Nacional y asimismo por la «Comisión de estados».

Se trataba de un intento inequívoco de limitar en su soberanía a la Asamblea Nacional en interés de los estados. Es verdad que Ebert se opuso a este intento inmediata y enérgicamente, pero se impuso por lo menos la idea de una Constitución provisional y, como consecuencia de ello, la formación inmediata de una «Comisión de estados». Ya a la mañana siguiente comenzaron las deliberaciones con esta Comisión sobre la Constitución provisional y, desde el 27 de enero, tuvo lugar también la ulterior discusión del proyecto de Preuss en esta corporación. Con ello habían conseguido los estados tomar cartas enérgicamente en las deliberaciones sobre la Constitución y, a causa de la existencia de una «Comisión de estados» -que apenas podría ser disuelta de nuevo-, se predisponía al tiempo la decisión de la Asamblea Nacional sobre la forma de la representación federal en el Reich. El proyecto de Preuß sufrió numerosas y esenciales modificaciones por parte de la «Comisión de estados», Preuß tuvo que ceder una y otra vez a la presión de los gobiernos de los estados. Sus esperanzas se fueron dirigiendo más y más al trabajo de la Asamblea Nacional.

5. La Asamblea Nacional en Weimar

Entre tanto se habían celebrado elecciones para la Asamblea Nacional el 19 de enero de 1919. Gracias a la reforma de la Ley Electoral el número de votantes era dos veces y media mayor que antes; sin embargo, la participación electoral fue del 82,7 por 100. La campaña electoral la realizaron esencialmente los antiguos partidos del Reichstag, si bien en parte con nuevos nombres; el nuevo Partido Comunista no participó. El SPD *(SozíaLdemokratische Partei DeutschLands)* resultó, con un 37,9 por 100, el partido más fuerte, tal como se esperaba, pero no alcanzó la fuerza suficiente para formar gobierno solo o en coalición con el USPD *(Unabhangige SoziaLdemokratische Partei DeutschLands)* (7,6 por 100). Relativo éxito tuvieron los partidos burgueses moderados: el DDP *(Deutsche Demokratische Partei)* obtuvo el 18,6 por 100, y el *Zentrum,* el 19,7 por 100. La derecha, sin embargo, no alcanzó, con el 10,3 por 100 de los *DeutschnationaLen* y el 4,4 por 100 del DVP *(Deutsche VoLkspartei)* más que escasamente el 15 por 100 de los votos. A esto había que añadir algunos partidos minoritarios. El resultado electoral apuntaba, pues, claramente a la prosecución de la colaboración entre socialdemócratas, liberales y *Zentrum* que se había ido fraguando durante la guerra. Frente a esto, la oposición de derechas y de izquierdas parecía extremadamente débiL De este modo era natural valorar el resultado electoral como una inequívoca profesión de fe del pueblo alemán por la nueva República y como sólida base para el trabajo constitucional. Sin embargo, tras un análisis más detallado, el «triunfo de la democracia» no era tan brillante como pudiera parecer a primera vista. Efectivamente, si se comparan los resultados con los de las últimas elecciones para el Reichstag, se ve que la revolución no dio lugar, ni mucho menos, al esperado terremoto político: el SPD y el *Zentrum* permanecía relativamente estables, contabilizando cada uno un aumento del 33 por 100 (aunque, desde luego, hay que tener en cuenta además el 7,6 por 100 del USPD); las fuerzas conservadoras no había estado tampoco en el antiguo Reichstag más fuertemente representadas que en la Asamblea Nacional; un cambio esencial sólo había resultado en el caso de los partidos liberales, ya que el liberal de izquierda DDP al principio pudo atraer a la mayor parte de los votantes nacional-liberales (lo que, como se mostró después, se debió,

sin embargo, fundamentalmente al retraso con que el DVP entró en la campaña electoral). También el resultado electoral reflejaba por ello la subterránea «continuidad» del Imperio a la República, que no siempre apareció claramente en la superficie durante los meses de la revolución, pero que también influyó esencialmente en la Constitución.

El 6 de febrero de 1919 se inauguró la Asamblea Nacional en Weimar. Sobre el lugar había habido antes fuertes controversias. Al principio la capital del Reich se había considerado como la sede natural, antes de que los delegados populares, a la vista de los disturbios de enero en Berlín, se decidieran por otro lugar, pese a la resistencia de sus propios correligionarios. La Asamblea Nacional había de ser sustraída a la presión de manifestaciones de masas; no había de ser, en efecto, una corporación revolucionaria, sino terminar la revolución. Al principio se pensó en Frankfurt del Meno por motivos de tradición, se había considerado la posibilidad de Kassel y Bayreuth y, por fin, se decidió por Weimar, que poseía locales apropiados para las asambleas y era fácil de asegurar militarmente. El «espíritu de Weimar» no desempeñó un gran papel en estas consideraciones, pero se aprovechó de buen grado la significación simbólica de Weimar como de la «otra» y mejor Alemania para que fuera útil al nuevo Estado. También fue un homenaje al *genius {oei* el deseo del diputado Haußmann de que esta Constitución del Reich pasara a la historia con el nombre de «constitución de Weimar». y por último adquirió carta de naturaleza para toda la República y su época el nombre «República de Weimar» ---enteramente en contradicción con las intenciones de los creadores de la Constitución, cuya mayoría quería que se denominara al nuevo Estado Reich y no «República».

«Nunca hasta ahora en la historia alemana», afirmó Hugo Preuß en la defensa del borrador de la Constitución en la Asamblea Nacional, «había tenido un Reichstag de hecho y de derecho tan ilimitado poder, nunca, por tanto, tan terrible responsabilidad» [20]. Teóricamente no cabía duda de que con la reunión de la Asamblea Nacional se había hecho realidad ilimitadamente la idea de la soberanía popular en el sentido de la tradición liberal-democrática. Sin embargo,

[19] Cfr. en general RITTER, GERIIARD, A., «Kontinuitat und Urnforrnung des deutsehen Parteiensysterns 1918-1920», en *FesLschriflfür Hans Rosenberg* (*vid.* nota 14), pp. 342-384.

[20] PREUß, JI., *Staat, Recht und Freiheit,* p. 420.

en la práctica la Asamblea Nacional sólo tenía una libertad de decisión muy limitada: tenía que contar con las circunstancias dadas, respetar las decisiones tomadas con anterioridad y tener en consideración a los gobiernos del Reich y de los estados libres. Sólo una corporación revolucionaria segura de sí misma --como 10 habían sido alguna vez las asambleas constituyentes- podría haber roto esas limitaciones, incluso ahora. Pero justamente eso es lo que no era la Asamblea Nacional, así que los diputados aguantaron pacientemente que no sólo los representantes del gobierno del Reich, sino incluso los plenipotenciarios de los estados tomaran parte continuamente en las deliberaciones y ejercieran una influencia nada despreciable en el curso de la discusión sobre la Constitución.

La escasa seguridad en sí misma de la Asamblea se hizo visible ya nada más empezar las sesiones. El 8 de febrero fue presentado a la Asamblea Nacional el borrador de la «Ley Fundamental Provisional del Estado», preparado por el gobierno del Reich y por la Comisión de estados, que había de finalizar el período de transición constitucional. Ya dos días después estaba aprobada la ley, sin grandes discusiones. El jefe del grupo parlamentario del *Zentrum* expresó con la mayor claridad la opinión imperante: «Para nosotros 10 más importante en este momento es acelerar lo más posible el paso de una situación revolucionaria y sin ley a una de un orden jurídico. Quien haya vivido con nosotros los meses pasados sabe todo lo que hemos tenido que soportar y cómo hemos añorado volver a una situación de Derecho» 21. Así se conformaban en general con subrayar el carácter provisional de la ley, sin pararse en entrar en un examen material más detallado de ella. La mayoría de la Asamblea no quería evidentemente darse cuenta de que, con esta ley de 10 de febrero, se había erigido ya el andamiaje organizativo de la República. Se había decidido hacer funcionar provisionalmente la Asamblea Nacional también como Reichstag; un gobierno con los partidos mayoritarios (SPD, *Zentrum,* DDP), la coalición que desde entonces se llamaría «Coalición de Weimar», se eligió a un presidente del Reich (Friedrich Ebert) y se organizó una «Cámara de estados». Con el Reichstag, el presidente del Reich, el gobierno del Reich y la Cámara de estados se ha-

---

[21] Cit. por IIEILFRON, E. *(vid.* nota 24), t. I, p. 27; sobre la actitud del grupo parlamentario del *Zentrum* en general en las deliberaeiones parlamentarias: MORSEY, RUDOLF, *Die deulsche Zenlrumsparlei* 1917 *bis 1923*, 1966, pp. 196-245.

bían creado todos los órganos esenciales del Estado federal democrático-republicano. Por mucho que se llamara todo esto «provisional», a los pocos meses apenas se podía deshacer algo.

Con frecuencia se ha echado en cara a la Asamblea Nacional que su nivel político intelectual apenas si estaba por encima de los del antiguo Reichstag y, efectivamente, le faltaban cabezas destacadas. La Asamblea padecía una clara falta de ideas, energía y seguridad en sí misma. Ya el 10 de febrero el periódico liberal *Frankfurter Zeitung* publicó una severa crítica del espíritu y el estilo de la Asamblea Nacional: «La Asamblea Nacional de Weimar debería inmediata y urgentemente tomar el acuerdo de que en todos los despachos de los grupos parlamentarios y, en fin, en todos los lugares en que giran las ruedas de la maquinaria de los partidos, se ponga un gran cartel con letras de fuego que digan: "¡no olvidéis que el pueblo alemán ha hecho una revolución!"» [22]. Ya en los primeros grandes debates se pudo observar claramente cuánto había cambiado el paisaje político en Alemania desde el derrumbamiento de noviembre. La revolución y sus gobiernos tenían ya que ser defendidos. En lugar de acusaciones y reivindicaciones, no era raro oír disculpas de las filas de los socialdemócratas. Por todas partes empezaban a distanciarse de la revolución.

El valor más alto seguía siendo el «amor a la patria», las consideraciones políticas se situaban bajo el punto de vista de la superación urgente del estado de emergencia nacional. También en las filas de los partidos gubernamentales solía preceder el concepto «nación» al de «democracia». Así decidió, por ejemplo, el grupo del *Zentrum,* a la vista de la situación política interior y exterior, «poner a la patria a toda costa y a cualquier precio por encima del partido» [23]. Sin embargo, una resolución semejante en favor de la realización de la democracia en esa patria era impensable. Muchos participaron en el gobierno y en los trabajos constitucionales sólo para «evitar males mayores»; a veces parecía que se trataba, menos de realizar concepciones políticas propias, que de evitar que el alidado llevara a cabo su programa. Es verdad que entre la mayoría de los diputados la guerra, la derrota y la revolución habían destruido la confianza en el orden político antiguo, pero con ello no se había conseguido una idea

---

[22] Cito por OEHME, WALTHER, *Die Weimarer Nationalverfassung. Erinnerungen,* 1962, p. 113.

[23] Cfr. MORSEY, R., p. 169.

sobre el contenido de lo nuevo. Ni entre los socialdemócratas ni entre los demócratas burgueses había un proyecto valiente y decidido hacia el futuro, sino, como mucho, comienzos tibios e intentos a ciegas.

Los deseos políticos ocultos del pueblo alemán y de sus dirigentes habían quedado claros en agosto de 1914, cuando el «pueblo en armas» pareció de pronto soldarse en una unidad, por encima de todas las oposiciones sociales y políticas. La grieta que atravesaba la nación, la división de clases que cada vez se hacía más profunda, pareció superada de golpe: la «nación» parecía triunfar sobre la «clase». La tregua política *(Burgfrieden)* se convirtió en la realización de la añoranza secreta del pueblo alemán --el sueño de la sociedad sin conflictos sobre la base de lo existente-. Orden y organización, cumplimiento del deber y espíritu de comunidad, eran consideradas las más altas virtudes en la nueva -antimarxista, aunque también posliberal- «Comunidad del pueblo» *(Volksgemeinschaft).* Estas ilusiones no fueron destruidas definitivamente hasta que llegó la revolución: ahí estaba de nuevo la gran grieta y los conflictos se habían agudizado al cancelar los consejos de trabajadores y soldados la *Volksgemeinschaft* y exigir, en lugar de ella, una sociedad nueva, democrática. Pero la idea de la *Burgfrieden* no estaba muerta, seguía viviendo en forma modificada en los partidos que se aliaron en la «Coalición de WeimaT» para «salvar a la patria».

Para el nuevo Estado y su Constitución no podía quedar sin consecuencias el que, hasta bien dentro de las filas de los partidos de la coalición constitucional, se hubiera vivido la guerra de 1914 como la «revolución alemana», como la superación por la *Volksgemeínschaft* de las ideas de 1789. El famoso «espíritu de 1914» no había significado, efectivamente, otra cosa que la repulsa radical de todos aquellos principios del orden liberal-democrático «occidental» que ahora había que convertir en base de la nueva Constitución. Pero, la distancia temporal entre el estallido de la guerra y la Asamblea Nacional era corta, y la revolución de noviembre de 1918 no había conseguido marcar una censura entre 10 viejo y 10 nuevo, ni en 10 que se refiere a las relaciones reales de poder ni en el pensamiento político. Las cargas que pesan gravemente sobre la República y también sobre la Constitución sólo se pueden entender, por ello, a partir de 1914.

6. El curso de las deliberaciones y el problema del Reich y los estados

El 21 de febrero fue presentado a la Asamblea Nacional el borrador de la Constitución, discutido antes en numerosas sesiones de la «Comisión de estados» y repetidamente modificado. No existía un borrador alternativo a esta obra conjunta del gobierno del Reich y de los representantes de los estados; otros borradores privados fueron tratados por la Asamblea Nacional exclusivamente como material adicional [24]. La primera lectura tuvo lugar del 24 de febrero al4 de marzo, inaugurada con un discurso de Preuß en lugar de con una defensa escrita del borrador. En el borrador definitivo no se podía reconocer mucho de la primitiva concepción, por lo que era comprensible que Preuß pusiera todas sus esperanzas en la Asamblea Nacional contra las pretensiones de los estados. Subrayó fuertemente el carácter del proyecto y declaró con toda intención: «La lucha decisiva por las disposiciones de la Constitución no hace más que empezar» [25].

Después de la primera lectura, que fue pobre en puntos culminantes, tanto teóricos como políticos, se remitió el borrador a una comisión de 28 miembros, en la que estaban representados todos los grupos parlamentarios, no obstante el rechazo del principio de la República parlamentaria por parte de los nacionalistas y de grandes sectores del Partido Popular Alemán (DVP), así como de los socialistas independientes (USDP). El SPD, si bien contaba con 11 miembros, renunció a la presidencia, votando a cambio por el diputado Conrad Haußmann, un miembro dirigente del DDP, con lo que se volvía a subrayar manifiestamente el especial papel de los liberales en la gestación de la Constitución. La comisión comenzó sus deliberaciones el 4 de marzo y las continuó, con interrupciones, hasta el 18 de junio;

---

[24] Recopilación de todos los borradores privados: JELLINEK, W., p. 123; MATTERN, J., pp. 652 Yss.; compilación bibliográfica de la discusión publicista sobre la Constitución: JELLINEK, W., pp. 123-125. Sobre los trabajos constitucionales de la Asamblea Nacional, *vid. Stenographische Berichte der Verhandlungen der Verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung, 1919120;* todas las actas al respecto también en HEILFRON, EDUARD (ed.), *Die Deutsche Nationalversammlung im Jahre* 1919 *in ihrer Arbeit des neuen deutschen Volksstaates*, 9 vols. s.a.; importante, además, sobre todo, *Bericht des Verfassungsausschusses*, 1920 (= *Verhandlungen der Verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung*, t. 336).

[25] En HEILFRON, E., t. 2, p. 677.

para tratar los derechos fundamentales se creó una subcomisión. Del 3 al 22 de julio tuvo lugar la segunda lectura en la Asamblea Nacional, la tercera siguió ya del 29 al 31 de julio y acabó con la aprobación de la Constitución por una gran mayoría de los diputados.

La mayor parte de las deliberaciones tuvo lugar, pues, en una comisión. Para ello había razones de peso, pero fue un grave inconveniente el que por ello la opinión pública sólo pudiera tomar parte limitadamente en decisiones fundamentales de la Asamblea Nacional. Es verdad que la comisión publicó actas posteriormente, pero por fuerza tenía que aumentar la impresión de que la Constitución seguía siendo «negociada» y que el «pueblo soberano» no era sino una ficción que servía para encubrir las circunstancias reales. De todos modos, tampoco en el aislamiento de Weimar era posible sustraerse totalmente a la presión de los acontecimientos políticos de actualidad: ya la primera lectura hubo de ser pospuesta a causa de la presentación de la ley sobre el ejército provisional del Reich; las luchas de la primavera en Alemania Central, en Berlín y en la región" del Ruhr ejercieron una influencia inmediata sobre las deliberaciones acerca de los artículos de política económica y social de la Constitución y, como muy tarde a partir de primeros de mayo, los debates estaban eclipsados por las negociaciones de paz y la lucha por la firma del Tratado de Versalles.

Las deliberaciones sobre la Constitución en la comisión y en el pleno de la Asamblea Nacional no pueden ser expuestas y analizadas con detalle aquí. Baste con esbozar brevemente algunos de los problemas fundamentales y de los acontecimientos más importantes, dando al tiempo una visión de conjunto sobre la estructura y el contenido de la Constitución. En su versión definitiva la «Constitución del Reich Alemán» lleva un preámbulo, en el que se describen de modo general los fundamentos y las tareas de la Constitución: «El pueblo alemán, unido en sus grupos étnicos y animado por la voluntad de renovar y afianzar su Reich en libertad y en justicia, servir a la paz interna y externa y fomentar el progreso social, se ha dado esta Constitución.» La Constitución está dividida en dos partes principales, dedicadas a «estructura y tareas del Reich» y a «derechos y deberes fundamentales de los alemanes». En siete capítulos de la primera parte principal se encuentran las disposiciones sobre Reich y estados, Reichstag, presidente y gobierno del Reich, *Reichsrat,* legislación, administración, administración de justicia. La segunda parte

principal se subdivide en los cinco apartados siguientes: individuo, vida social, religión y sociedades religiosas, educación y enseñanza, vida económica. Finalmente, siguen disposiciones transitorias y finales. Toda la Constitución consta, sin contar con las disposiciones transitorias y finales, de 165 artículos, entre ellos 56 sólo sobre derechos fundamentales [26].

Al principio, también en la Asamblea Nacional ocupaba el problema de la estructura del Reich el primer plano de las discusiones. Aunque se había tomado ya hacía tiempo la decisión en favor del Estado federal y contra el Estado centralista, estaba todavía sin resolver si se iba a llevar a cabo una reestructuración del territorio del Reich y en qué medida, y cómo se iban a delimitar las competencias del Reich y de los estados. Preuß había hecho una propuesta radical para la reestructuración, pero había tenido que ceder ante la oposición casi totalmente cerrada de los gobiernos de los estados. El problema central en toda la cuestión era Prusia, que abarcaba sola más de la mitad del territorio del Reich y de su población y que por su sola existencia hacía imposible cualquier solución federal equilibrada. No se logró ni siquiera acercarse a una solución de este problema. La caída de las 22 dinastías alemanas no se convirtió en el punto de partida para una verdadera reordenación, tradiciones e intereses particulares se mostraron más fuertes que cualquier programática unitarista. Así, en el artículo 18 se concedió por fin la posibilidad de una reestructuración bajo determinadas condiciones, pero la verdadera oportunidad quedó desaprovechada. Durante todo el tiempo de la República se hicieron solamente cinco modificaciones territoriales, de las cuales sólo la agrupación de los pequeños estados de Turingia era de algún interés [27]. Pero, además, con la confirmación de

---

[26] Acerca de las diferentes ediciones de la Constitución *vid.* JELLINEK, W., p. 126; reimpresiones, entre otras, en HUBER, E. R., *Dokumente*, pp. 129-156; *Ursachen und Folgen*, t. 3, pp. 464-493. Indice de los comentarios más importantes, que contienen también frecuentemente material muy informativo también sobre la génesis de la constitución: APELT, W., p. 443. Lo más valioso para el historiador: ANSCHÜTZ, GERHARD, *Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis*, 1933 (14.ª ed.). (Anschütz pertenecía al estrecho círculo de expertos invitados por Preuß a la primera deliberación sobre la Constitución, pero no pudo asistir.) Importante también: *Handbuch des deutschen Staatsrechts* (*vid.* nota 9; el t. 2 apareció en 1932).

[27] Cfr. ANSCHÜTZ, C., p. 141. Sobre los problemas de la reforma del Reich en general: SCHULZ, GERHARD, *Zwischen Demokratie und Diktatur. Verfassungspolitik und Reichsreform in der Weimarer Republik*, t. 1, 1963.

los antiguos estados se cerraba otra posibilidad de reformas de envergadura: la reestructuración del Reich habría llevado a una disolución de los antiguos aparatos administrativos, con lo que habría proporcionado a las fuerzas democráticas la posibilidad de aprovechar la nueva estructuración de la administración para realizar una reforma personal e institucional.

Tenaz y largamente se luchó por la delimitación de competencias entre Reich y estados. Aquí había esperado Preuß no en balde una reacción de la Asamblea Nacional contra los intereses de los estados: la Constitución recibió de nuevo una impronta más fuertemente unitarista. Fueron abolidos los derechos reservados suralemanes en el sector del ejército, de correos y de los impuestos, las competencias legislativas del Reich considerablemente aumentadas, y los principios de administración autónoma del Reich, bastante insignificantes durante el Imperio, ampliados. De la «Cámara de estados» de la Constitución Provisional del Reich surgió el *Reichsrat,* cuya posición, sin embargo, no se podía comparar ya con la del antiguo *Bundesrat;* el *Reichsrat* era una conferencia permanente de delegados de los gobiernos de los estados, para representar a los estados en la legislación yen la administración del Reich, pero sus posibilidades jurídicas fueron estrechamente delimitadas. Los estados, que Preuß había querido denominar «estados miembros», se llamaron ahora *Länder* («países»).

Para la Constitución total de Reich adquirió importancia el artículo 17, con disposiciones normativas para las constituciones estatales y municipales de los *Länder*, en las que se establecía obligatoriamente el principio fundamental organizativo de la democracia parlamentaria. Con ello se hicieron inconstitucionales los intentos de restauración monárquica en los estados, pero también las repúblicas de consejos. En la práctica este artículo adquirió su importancia sólo frente a los experimentos izquierdistas, tal como lo había querido la mayoría de la Asamblea Nacional.

7. Estructura institucional y sistema parlamentario

Acerca de la existencia de los órganos constitucionales centrales -parlamento, presidente, gobierno- se había tomado ya una decisión con la Constitución provisional. Mientras que durante el Impe-

rio el Reichstag tenía sólo un derecho de cooperación para la legislación y no gobernaba, sino que, en el mejor de los casos, podía salir al paso del abuso de poder, le correspondía ahora la posición central en el sistema constitucional. Tenía el derecho de legislar y el gobierno era dependiente de su confianza. Gracias a la posibilidad de formar comisiones de investigación se ponía también en situación de ejercer un control político de burocracia más efectivo que hasta entonces.

Junto al Reichstag estaba el presidente del Reich, cuya posición y función fueron muy controvertidas en las deliberaciones sobre la Constitución. El presidente «fuerte» propuesto por Max Weber y Preuß, elegible directamente por el pueblo, debía suponer un auténtico contrapeso frente al Reichstag. En él debía basarse verdaderamente la división de poderes, ya que la homogeneidad política de gobierno y mayoría parlamentaria hacía parecer puramente formal la división tradicional entre poder ejecutivo y poder legislativo. El motivo político decisivo de esta construcción constitucional era, desde luego, el temor de un «absolutismo parlamentario», como 10 llamaba Preuß [28]. Sobre todo en los partidos burgueses se tenía miedo del «dominio unilateral del Reichstag», que quizá algún día no sería suavizado por acuerdos y coaliciones; se quería evitar que el Reichstag pudiera convertirse en instrumento de dominación de un partido -1O que en la situación dada sólo podía ser un partido socialdemócrata o socialista-o Por ello no es casualidad que, fundamentalmente, sólo el SPD y el USPD protestaran contra esta construcción de un «recambio» *(Ersatzkaiser).*

Con la idea de un *Ersatzkaíser* se asociaba la esperanza de que el presidente del Reich, como institución neutral respecto a los partidos, pudiera ejercer una función integradora en el sentido del Estado «por encima de los partidos» y, de este modo, pudiera sobre todo reconciliar al funcionariado de carrera con la política. Los funcionarios, esto era subrayado por todos los partidos burgueses, no debían ser «politizados». Esto, naturalmente, respondía a intereses políticos, pero al tiempo era también la expresión de una determinada doctrina constitucional: tampoco la Asamblea Nacional podía librarse de la exaltación del Estado propia de la teoría y la práctica del si-

---

[28] Así, por ejemplo, en su eondusión sobre *Das Verfassungswerk von Weimar,* p. 426 *(vid.* nota 1).

glo XIX, se seguía contraponiendo «Estado» a «sociedad» y, por tanto, se negaban a «entregar» el Estado a los partidos. La idea de la «imparcialidad» del Estado se convirtió en un elemento esencial de la constitución de la República parlamentaria.

Oe este modo, no se incluyó en la Constitución ninguna disposición sobre situación y funciones de los partidos, pese a que para cualquiera estaba claro que para el funcionamiento de todo el mecanismo constitucional los partidos eran absolutamente imprescindibles. También en esto se permanecía anclado en los modelos políticos del siglo XIX, con 10 que se alimentaba el sentimiento de enemistad contra los partidos existente de todos modos en amplias capas de la población. El presidente no sólo poseía la iniciativa para formar gobierno, también tenía el derecho de disolver el parlamento y convocar un referéndum en el caso de leyes que no estuviera dispuesto a firmar. Todo esto eran dispositivos de seguridad contra el Reichstag y los partidos, concebidos a partir de la vieja idea liberal de la división de poderes, de la tradición del sistema constitucional durante el Imperio y del temor actual ante una mayoría parlamentaria socialista.

La misma función tenían también, prácticamente, algunos elementos plebiscitarios de la Constitución, muy ampliados por la Asamblea Nacional respecto de los primeros proyectos, a pesar de que dichos elementos eran exigidos también justamente por la izquierda. La Constitución de Weimar era la primera de un Estado moderno grande que introducía, con el plebiscito, formas de la democracia directa en un sistema parlamentario-presidencialista. Junto al referéndum *(VoLksentscheid)* se puso la iniciativa popular *(VoLksbegehren),* es decir, la iniciativa legislativa del pueblo. Es cierto que, posteriormente, se vio que la significación práctica de estas posibilidades constitucionales era más escasa de 10 que se había creído al principio: durante el tiempo que duró la República sólo hubo siete intentos de implantar una ley por la vía de la iniciativa popular y los siete fracasaron. Sin embargo, justamente estas disposiciones pertenecen a las partes de la Constitución que dan lugar a su fama como «una de las Constituciones más libres del mundo» [29].

[29] Sobre este complejo cfr. en general FRAENKEL, ERNST, *Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat*, 1958; ahora también en íd., *Deutschland und die westlichen Demokratine*, pp. 71-109.

Sorprendentemente sobre el artículo 48, tan controvertido posteriormente, que concedía al presidente poderes especiales en caso de «emergencia», prácticamente no hubo ninguna discrepancia en la Asamblea Nacional, excepción hecha de las muy serias y claras advertencias por parte del USPD; evidentemente no se comprendió la importancia de estas disposiciones que aún se hicieron más estrictas en la Comisión. En el primer párrafo del artículo se otorgaba al presidente el derecho de obligar a un estado, «por medio de fuerza armada», a cumplir «las obligaciones que le fueren impuestas por la Constitución del Reich o por las leyes de los estados» (p. ej., sobre la base del arto 17). El segundo párrafo decía: «El presidente puede, si peligran o son alterados la seguridad yel orden públicos en el Reich, tomar las medidas necesarias para establecer la seguridad y el orden públicos, si es necesario con la ayuda de fuerza armada.» A este fin podían ser derogados temporalmente algunos derechos fundamentales; el Reichstag tenía la posibilidad de revocar las medidas adoptadas. La ley de aplicación prevista en la constitución jamás fue dictada, de modo que los límites del poder dictatorial del presidente, cubierto por este artículo, quedaron siempre borrosos.

En los primeros años de crisis de la Republica se hizo ya uso copioso de ellos; durante años se sustituyó así el camino de la legislación por el del decreto; solamente hasta principios de 1925 se promulgaron 135 decretos de urgencia [30]. El artículo 48 de la Constitución confirió al presidente la función de «guardián de la Constitución» -pero al tiempo también, justamente con este artículo, la posibilidad de minarla-. También en esta construcción constitucional se había vuelto a apostar por el «Estado», por el poder ejecutivo: era el presidente del Reich, y no el Reichstag, el que decidía sobre el estado de emergencia. La desconfianza frente al abuso del poder, institucionalizada en la Constitución de Weimar, se dirigía demasiado contra la representación del pueblo y demasiado poco contra las fuerzas del *Estado autoritario.*

[30] Cfr. ANSCHÜTZ, e., p. 249.

8. Los derechos fundamentales y el mandato material de la Constitución

Una de las características más llamativas de la Constitución de Weimar en el marco de la historia constitucional de los siglos XIX y XX es la extraordinariamente fuerte consideración de los «derechos fundamentales». Mientras Preuß había rehusado al principio casi totalmente su inclusión en la Constitución, por su inutilidad y, en cualquier caso, a la vista de las poco claras relaciones de poder, por su gran dificultad, la presión de los «delegados populares» obligó a incluir ya en el proyecto del 20 de enero numerosas disposiciones sobre derechos fundamentales, procedentes del canon liberal tradicional de los derechos humanos. Exagerando, pero no sin alguna razón, había dicho el jefe de sección del Ministerio del Interior que lo que haría sería copiar sencillamente de la Constitucion de 1848 las disposiciones sobre los derechos fundamentales [31]. Eran éstos los clásicos derechos de libertad del individuo frente al Estado: libertad y seguridad de la persona y de la propiedad, igualdad ante la ley, libertad de expresión, oral y escrita, libertad de reunión y de asociación, etc.

La cuestión de los derechos fundamentales tomó, de pronto, un giro inesperado en la comisión constitucional de la Asamblea Nacional a causa del «Ensayo sobre los derechos fundamentales y populares» del diputado del DDP Friedrich Naumann [32]. En él se modificaban totalmente los trece artículos del borrador existentes hasta entonces, convirtiéndose en una curiosa mescolanza de sentencias jurídicas, recordatorios y reivindicaciones políticas. Si bien las frases de Naumann encontraron poco eco, toda la discusión sobre los derechos fundamentales fue elevada a un plano más elevado a causa de esta aportación, al comprenderse de pronto que ya no era posible seguir arrastrando simplemente el acervo de tradiciones del siglo XIX, sino que había que crear derechos fundamentales nuevos, correspondientes a las nuevas circunstancias políticas y sociales. Había que considerar ahora, no solamente la relación del individuo con el Estado, sino la posición del individuo dentro de la sociedad, pues las liber-

---

[31] Cfr. ELBEN, G., p. 50.

[32] Heimpreso, por ejemplo, en NAIIMANN, FHIEDRICII, *Werke,* t. 2, 1964, pp. 573-579.

tades clásicas podían proteger al individuo de los abusos del Estado, pero estabilizaban al mismo tiempo el orden social existente, sin ofrecer una protección semejante respecto a sus presiones. El liberal Naumann introdujo la «idea del Estado social» en el debate de los derechos fundamentales, por la que entendía una autolimitación del orden económico capitalista, exigiendo al tiempo colocar los deberes del ciudadano al lado de sus derechos. Los derechos fundamentales tenían, pues, que dar «una ruta, un programa vinculante a la actividad estatal», como lo expresó O. Kirchheimer [33].

Por tanto, es lógico que se decidiera la comisión constitucional a modificar toda la estructura del borrador constitucional existente, y a dividir la Constitución en dos grandes partes de importancia equiparable: una primera parte, con las disposiciones organizativas, y una segunda, material, con los derechos fundamentales. La función de los derechos fundamentales se expresaba muy claramente en un artículo posteriormente tachado, que había colocado la comisión al principio de todo: «Los derechos fundamentales y los deberes fundamentales son pauta y límite de la legislación, de la administración pública y de la administración de justicia en el Reich y en los estados» [34].

Con esto se inició una avalancha general de los partidos, que intentaban enmascarar sus reivindicaciones especiales de siempre como derechos fundamentales. El *Zentrum* llevó a la Constitución tantas disposiciones de derechos fundamentales sobre iglesia y enseñanza como no se podían encontrar en ningún otro estado [35].

Por otra parte, se intentó tranquilizar a las masas trabajadoras revolucionarias, introduciendo a los «consejos» en la Constitución (art. 165) y concediendo posibilidades de socialización. A los funcionarios les fueron asegurados los «derechos adquiridos», pero al tiempo también la libertad para la actividad política. También las reivindicaciones de la clase media en las empresas industriales, comercio y agricultura encontraron acogida en los derechos fundamentales. A eso había que añadir la protección de la maternidad y la protección de la juventud, la protección del arte y la protección de la patria chica, etc. Importantes eran, por último, sobre todo, las llamadas «garantías de instituciones», que se extendían a instituciones «acreditadas»

---

33 KIRCHHEIMER, O., p. 31.
34 *Berichl des Verfassungsausschusses,* p. 10.
35 MORSEY, R., p. 199.

de la vida social y económica: el matrimonio y la patria potestad, la propiedad y el derecho de herencia, la libertad de empresa y la libertad de contratación, y también el funcionariado de carrera. Sobre todo a causa de estas garantías se podían convertir perfectamente los derechos fundamentales en la práctica posterior en una rémora del progreso [36].

Teniendo en cuenta el hecho de que la Constitución de Weimar había sido creada por una coalición de partidos, con la colaboración incluso de aquellos que estaban en oposición radical, la parte de los derechos fundamentales no podía pasar a fin de cuentas de ser una retahíla de las más diversas reivindicaaciones, una yuxtaposición de normas y de ideas sobre objetivos socialistas, liberales, confesionales y conservadoras. No se logró dar al nuevo Estado un «rumbo» claro. Los derechos fundamentales no formaban un programa cerrado, sino, por así decirlo, una oferta polifacética, para que eligiera libremente en el futuro aquella fuerza política que tuviera más fuerza en cada caso. No era un «proyecto de una República democrática», sino más bien un baluarte contra más movimientos subversivos, un instrumento para mantener el *status quo.*

9. Conclusión y límites de la Constitución

El 31 de julio fue aprobada la Constitución por la Asamblea Nacional y el 11 de agosto fue firmada por el presidente del Reich en Schwarzburg (no en Weimar); el 14 de agosto entró en vigor. Ya antes de acabar los trabajos de la Constitución había vivido la República su primera crisis gubernamental, desencadenada por la publicación del borrador del Tratado de Paz de Versalles y por la necesidad de firmarlo. Hubo de formarse un nuevo gobierno (SPD y *Zentrum),* en el que no participó el DDP en protesta por la firma del Tratado de Paz. Con ello justamente el partido que se había considerado a sí mismo como el partido de la Constitución renunciaba a su papel dirigente en la política de la República, ya antes de la conclusión de la Constitución. Su aplastante derrota en las primeras elecciones ge-

[36] Cfr. en general NIPPERDEY, HANS CARL (ed.), *Die Grundrechle und Grundpflichlen der Reichsverfassung. Kommenlar zum zweilen Teil der Reichsverfmsung,* 3 tornos, 1929-30. Una interpretación especialmente sugestiva de la problemática de los derechos fundamentales en KIRCHHEIMER, O., pp. 29 Y ss.

nerales de 1920 hizo visible para cualquiera su debilidad real, que durante la elaboración de la Constitución había estado oculta por una constelación política pasajera. Se mostró con extraordinaria rapidez que el liberalismo alemán no estaba en situación de ser verdadero portador de una Constitución de la que él había sido autor fundamental. No había ganado luchando la República parlamentaria-democrática y no era capaz de defenderla. Sin embargo, como se mostró muy pronto, los demócratas no burgueses, es decir, los trabajadores, habrían necesitado cambios estructurales más profundos en la Constitución social y en la estructura política del poder para convertirse en los soportes fundamentales de una democracia parlamentaria sin el apoyo de una fuerte burguesía liberal.

Ya la votación final en la Asamblea era un mal presagio para la Constitución. Bien es verdad que frente a los 262 votos a favor del SDP, del *Zentrum* y del DDP, sólo había 75 en contra, pero no se puede perder de vista que a esa votación faltaron nada menos que 86 diputados, y que esos diputados pertenecían en su mayoría a los partidos mayoritarios de la coalición de Weimar. Su ausencia podría tener diversos motivos, pero, con todo, simboliza el opaco comienzo de esta Constitución, la falta de compromiso con la República democrática.

También se perfilaban ya las primeras pruebas para la resistencia de la nueva Constitución: ya desde principios de 1919 había empezado a gestarse un movimiento político dirigido contra los partidos constitucionales y su política. En el verano de 1919, cuando fue aprobada la Constitución, la composición de la Asamblea Nacional no correspondía ya en absoluto al transformado ambiente en el electorado. En relación con las esperanzas y las posibilidades de la revolución puede que la Constitución fuera sólo una débil sombra, pero en el verano de 1919, sin embargo, representaba el máximo de 10 que podía alcanzar entonces la democracia en Alemania [37].

Cierto, la Constitución de Weimar no estaba hecha de una pieza y le faltaban soluciones de amplio vuelo e ideas directrices. Pero no se puede exigir de una Constitución más de lo que con anterioridad se ha impuesto en la realidad política. La Constitución de Weimar na-

:n La radiealizaeión de las dereehas sobrepasó la de las izquierdas. Sintomátieo respecto a la Constitueión: «En algunos eursos de Dereeho se plantea si se pronuneia la palabra "constitución"» (TROELTSCII, E., p. 91, nota de otoño de 1(19).

ció como el producto de una revolución fracasada, de una revolución que no fue capaz de cambiar las relaciones reales de poder e imponer un verdadero nuevo orden. Era el resultado de negociaciones en las que se estrellaban entre sí intenciones y reivindicaciones totalmente opuestas y en las que se formaron mayorías cambiantes, lo que tuvo graves consecuencias. En estas mayorías cambiantes se encuentra la causa de que se diera una yuxtaposición de las más diversas ideas, pues a causa de ellas los partidos de la coalición estaban libres de la obligación de llegar a un compromiso sobre la base de una concepción común. Las decisiones políticas se aplazaron tanto como fue posible y no ha faltado la razón al caracterizar a la Constitución de Weimar como una «Constitución sin decisión» [38] -le faltaba un programa político inequívoco-. Por otra parte, no se podía dejar de notar, sin embargo, que las normas constitucionales, en su conjunto, eran más democráticas de lo que correspondía a las circunstancias políticas y sociales reales en Alemania. Justamente por eso fue por lo que políticos democráticos vieron en 1919 una oportunidad también en esa indecisión, y el político del USPD Heinrich Strobel argumentaba que se trataba de «interpretar la Constitución en un sentido democrático-socialista, es decir, por medio de la acción, de la legislación» [39]. Es posible que esta argumentación resultara demasiado optimista, pero mostraba, sin embargo, la posibilidad de una política positiva democrático-socialista sobre la base de una Constitución «indecisa».

«¿Cuándo es, pues, buena y duradera una Constitución escrita?» Esta pregunta la había planteado antes Ferdinand Lasalle, a cuento del conflicto constitucional en Prusia. Su respuesta acierta al mismo tiempo por lo que hace al destino de la Constitución y a la contribución de la Constitución a su propio fracaso: «Bien, evidentemente sólo en un caso... cuando corresponde a la verdadera Constitución, a la relación real de poder existente en el país. Cuando la Constitución escrita no corresponde a la real, surge el conflicto, en el que no se puede hacer nada y en el que, a la larga, la Constitución escrita, la simple hoja de papel, tiene que sucumbir ante la verdadera Constitución, ante las relaciones de poder existentes verdaderamente en el país.» La consecuencia de este análisis, referido a la revolución de 1848,

---

[38] KIRCHHEIMER, O., p. 52.

[39] STRÖBEL, HEINRICH, *Die deutsche Revolution,* 1922 (2: ed.), pp. 142 Y ss.

era palmaria: «¿Qué tendría, pues, que haber sucedido? Bueno, pues ante todo habría que haber hecho Constitución *verdadera,* no *escrita,* es decir, habría que haber cambiado las relaciones de poder realmente existentes en el país, habría que haberlas cambiado en favor del ciudadano» [40]. Respecto a la Constitución de Weimar se puede decir lo mismo que se puede decir respecto a la Constitución prusiana «otorgada» de mediados del siglo pasado, es decir, su análisis crítico conduce necesariamente al análisis de las acciones y decisiones políticas precedentes, en este caso concreto al análisis de la revolución de 1918-19. «Nuestro tiempo enfermo no puede ser curado con una nueva Constitución», había proclamado en Weimar ya en febrero de 1919 el diputado del DDP frente a todos aquellos que se entregaban a la ilusión de que una Constitución tenía la fuerza de conformar a la sociedad a su imagen y semejanza, de dar lugar a los progresos necesarios que no habían sido conseguidos en la lid política [41]. Sin embargo, su advertencia pasó tan inadvertida como la clarividente crítica de políticos socialistas: la Constitución liberal-democrática no fue erigida --como casi siempre se subraya en exceso— sobre las ruinas de una guerra mundial perdida, sino también, y sobre todo, sobre las bases de una Constitución social no democrática, marcada por un *Estado autoritario.* Fue el resultado de una revolución fracasada, no de una revolución coronada por el éxito.

---

40 LASALLE, F., p. 85.

41 Cil. por ITEILFRoN, E., 1. 2, p. 963.

Policracia nacionalsocialista

Peter Hüttenberger

Las investigaciones monográficas del último decenio proporcionan con más insistencia cada vez la imagen de un Tercer Reich como estructura de poder extremadamente complicada, edificado a partir de diversos centros que no raramente se combaten y bloquean entre sí, aunque por 10 regular se suponen subordinados a Hitler, el caudillo todopoderoso [1]. Sin embargo, una síntesis de estos resultados apenas ha sido posible hasta ahora, dado que, por un lado, trabajan con categorías heterogéneas, apenas armonizables, y, por otro, casi siempre se enfrentan a su objeto desde diferentes perspectivas. Por ello se plantea la pregunta de cómo pueden ser interpretadas las relaciones de poder en el Tercer Reich, aun cuando la investigación no está todavía totalmente concluida.

Se puede decir de modo simplificado que actualmente existen tres direcciones en la interpretación: En primer lugar, la más antigua, que considera al nacionalsocialismo como un bloque coherente, dominador de todos los ámbitos de la sociedad, también de la economía, dentro del cual únicamente algunos mandos inferiores habrían poseído

---

1 Así, entre otros, BOLLMUS, R., *Das Aml Rosenberg und seine Gegner. Sludien zum Machlkampf im nationalsozialistischen Herrschaftssyslem*, Stuttgart, 1970; DIEHL THIELE, P., *Parlei und Slaal im Driuen Reich*, Munich, 1969; HEIBER, H., *WalLer Frank und sein Reich. "inslilul für Geschichle des Neuen Deutschlands*, Stuttgart, 1966. La multiplieidad de las situaciones conflictivas fue ya subrayada anteriormente por BRACHER, K. D., entre otros, *Die nalionaisozialúlische Machlergreifung*, Colonia, 1960.

un margen limitado de acción política. Es ésta una concepción hoy día incompatible con los resultados de la investigación, pese a que justo ella sirve de base tácitamente a algunas biografías o a diferentes libros de texto [2]. En segundo lugar están las tendencias de Bracher y Broszat que, con diferencias de matiz, caracterizan al Tercer Reich como un sistema de alianzas [3]. Bracher expresa su opinión con las siguientes palabras: «(el nacionalsocialismo) surgió y llegó al gobierno en condiciones que hicieron posible una alianza de factores conservadores y propios del Estado unitario, tecnicistas, nacionalistas y dictatoriales» [4], y Broszat habla de modo parecido de una «coalición entre el NSDAP *(Nationalsozialistische Arbeiterpartei Deutschlands)* y las fuerzas más reaccionarias del campo nacionalconservador» [5]. En la conclusión que hay al final de su libro utiliza la terminante fórmula de una «colaboración entre los enemigos conservadores de la democracia y el movimiento de masas nacionalsocialista» [6]. A decir verdad, ambos autores documentan su tesis con un amplio e impresionante material, que, desde luego, se refiere primariamente a los acontecimientos anteriores y coetáneos a la *Machtergreifung*, así como a la fase de consolidación del NSDAP, el partido nacionalista. Así surge la impresión de como si en primera línea quisieran explicar la ascensión nacionalsocialista. Sin embargo, si lo que se pretende es explicar también las relaciones establecidas de poder, entonces este criterio, derivado sobre todo de la contraposición República de Weimar-Tercer Reich, resulta un poco insuficiente, pues sólo a base de la relación conservador-nacional, por una parte, y dictatorial o movimiento de masas, por otra, no es ya posible explicar completamente los

[2] Así por ejemplo, ya en 1941 llega a otro resultado el análisis de FRAENKEL, E., *The Dual State*, Nueva York, 1941 (trad. alemana, *Der Doppelstaat*, Frankfurt, 1947). Fraenkel constata la existencia paralela de un Estado «de leyes» que se va disolviendo y un Estado «de medidas» que va creciendo, dirigido por el caudillo y el partido. Su libro, escrito antes de la guerra, refleja desde luego sólo la situación hacia la mitad de los años treinta, no la de la guerra. Es problemática su reducción del análisis a un concepto tradicional del Estado, que no tiene ya validez para el nacionalsocialismo.

[3] Una teoría de pacto fue formulada ya por NEUMANN, F., Nueva York, 1942. Neumann distingue entre un consorcio de la élite (nacionalsocialismo, industria, ejército y funcionariado) y el de las masas dependientes de él. Es de la opinión de que las élites se necesitaban unas a otras, pese a su mutua rivalidad. El presente artículo es en algunos rasgos tributario de esa idea.

[4] BRACHER, K. D., *Die deutsche Diktatur*, Frankfurt, 1973, p. 553.

[5] BROSZAT, M., *Der Staat Hitlers*, Munich, 1969, p. 24.

[6] *Ibid.*, p. 423.

procesos y conflictos políticos a partir de 1934, profusamente descritos y analizados por ambos autores [7]. Además, con ello aún no se ha decidido cuál de las dos fuerzas dominó a la otra. Por último, no se aclara así suficientemente si la alianza se extinguió después de 1934 o si solamente se transformó. Sin embargo, si sólo se hubiera transformado, habría que analizar sistemáticamente este proceso y la dinámica política que surge de esta alianza y de este concepto de poder.

Tercero: Mason intenta un planteamiento interpretativo de otro tipo, derivado del vocabulario marxista [8]. Opera con el concepto de clase e introduce, con criterio temporal, un esquema de dos fases, según el cual en una primera fase, de 1933 a 1936, habría dominado la clase económicamente más potente, que en una segunda fase, a partir de 1936, habría ido haciéndose poco a poco dependiente del gobierno nazi y se habría desintegrado. Al recalcar el papel de la política atrajo Mason sobre sí la crítica de los historiadores de la RDA, en cuyo nombre se pronunció Czichon [9]. Czichon echaba mano por su parte de la antigua tesis, llamada de Dimitroff, que caracterizaba al fascismo como la dictadura descubierta, terrorista, de los elementos más reaccionarios, más chovinistas, más imperialistas del capital financiero. Con ello daba claramente preferencia a la economía frente a la política en el Tercer Reich yeso durante los doce años que duró, constatando sólo una rivalidad dentro del grupo industrial dirigente establecido, que habría representado el interés global de la clase dominante. Esta rivalidad la atribuye a una competencia sobre la orientación de la política de armamento y sobre la utilización de los miles de millones de créditos procedentes de la creación de dinero del Tercer Reich. Según él, la lucha se habría desarrollado, sobre todo, entre la industria pesada tradicional y el llamado complejo químico--

---

7 Bracher destacó hace muy poco, distanciándose explíeitamente de la interpretación «neoizquierdista» y «revisionista» del fascismo, el carácter ambivalente del nacionalsocialismo, y esto teniendo en euenta la duraeión total del Tereer Reich; BHACHER, KARL , *Zeitgeschichllichte Kontroversen,* Munieh. 1976, pp. 13 y ss.

8 MASON, T., «Der Primat (Jer Politik - Politik und Wirtschaft im Nationalsozialismus», en *Das Argumenl,* 41, 1966. pp. 474-94, y su respuesta a la répliea de Cziehon: MASON, T., «Primat der Industrie? Eine Erwiderung», en *Das Argument, 47,* 1968, pp. 192-209.

9 CZICHON, E., «Der Primat der Industrie im Kartell der nationalsocialistischen Macht», en *Das Argumenl,* 47, 1968, pp. 168-192. Continuando a Czichon: EICHHOLTZ, D., y GOSSWEILER, K., «Noch einmal: Politik und Wirtschaft 1933-1945», en *Das Argumenl,* 47, 1968, pp. 210-227.

eléctrico. Como prueba fundamental aduce Czichon la prehistoria del plan cuatrienal y del derrocamiento de Schacht. Diagnostica los procesos como crisis del liderazgo industrial, a causa de la cual habría conseguido Hitler temporalmente un cierto margen de actuación. Como resultado de ello se habría impuesto el complejo químico-eléctrico como grupo dirigente dominante. Así, el memorándum de Hitler se basaría en un informe del ejecutivo de la industria química Karl Krauch. Justamente con esta prueba incurre en una contradicción significativa: si los dos rivales industriales necesitaban a Hitler para sobrepujarse mutuamente, es porque éste poseía efectivamente una posición determinante en el proceso político decisorio, pues en otro caso no habrían tenido ambos que ocuparse de él y habrían recurrido a otras ayudas en su lucha o habrían luchado directamente. Pero Czichon se abstiene de explicar en qué se basaba la fuerte posición de Hitler.

Probablemente sobrevalora Czichon el conflicto de poder que se dio al crear el plan cuatrienal; en cualquier caso, en algunos puntos lo presenta de modo simplificado, si lo comparamos con las investigaciones de Petzina [10]. Ciertamente hay que darle la razón, frente a Mason, en que la industria no se «desintegró» a partir de 1936, incluso aunque durante los preparativos de la guerra y durante ella cristalizaran nuevas relaciones de poder. Pero, en conjunto, el punto débil de su argumentación estriba en lo siguiente: es fácil emplear una serie de argumentos suyos de modo lógicamente reversible y volverlos contra él, como hizo Mason efectivamente en su respuesta [11]; además reincide de vez en cuando en una interpretación inadecuada a su criterio metódico, una interpretación individualizante, al intentar sostener tesis generales basándose en referencias al papel de individualidades importantes, y, por último, pasa por alto sin más la problemática de las relaciones funcionales de economías nacionales complicadas, que, además de todo, se estaban preparando para una guerra. Efectivamente, una lucha por la distribución llevada con toda dureza dentro del liderato industrial habría detenido e interferido directamente los preparativos bélicos.

---

[10] PETZINA, D., *Autarkiepolitik im Dritten Reich. Der nationalsozialistische Vierjahresplan*, Stuttgart, 1968. En suma subraya Petzina el primado de la política. Cfr. también PETZINA, «Hitler und die deutsche Industrie», en *Geschichte in Wissenschaft und Unterricht*, 17, 1966, pp. 482-491.

[11] MASON, «Primat der Industrie? Eine Erwiderung», pp. 199 y ss.

Sin embargo, la problemática de la controversia Mason-Czichon no estriba tanto en los argumentos singulares, algunos de los cuales son verdaderamente aceptables, cuanto en la reducción de la cuestión a la alternativa industria-política, teniendo en cuenta además que el concepto «política» es inaceptablemente reducido a causa de su limitación a Estado y *Führer.* A causa de esta reducción resulta otra dificultad: la polémica sólo se puede dirimir con un caudal limitado de argumentos, del que se excluye senciHamente todo el ámbito del NSAPD, de la Gestapo-SS y de la Reichswehr. Sin embargo, numerosas investigaciones monográficas han mostrado que estas organizaciones tienen que ser forzosamente incluidas como factores políticos. El organigrama de las relaciones de poder en el Tercer Reich requiere por tanto un criterio que abarque más, por medio del cual se conecten todas las relaciones existentes entre los diferentes portadores de poder político. Por último, la alternativa política o económica nos ofrece sólo un cañamazo grosero, dispuesto sustancialmente sólo para encuadrar la antigua dicotomía Estado-sociedad, que carece ya de validez para las circunstancias del Tercer Reich, es más, que ignora en absoluto la situación del Estado, independientemente de que se interprete el Estado como instrumento de una clase o como personalidad autónoma con monopolio de la fuerza.

Por lo tanto, la tarea sigue siendo hoy en día encontrar conceptos que permitan descubrir las estructuras de poder durante el nacionalsocialismo. Una serie de trabajos ha pasado en los últimos años a aplicar el concepto «policracia» para caracterizar el poder en el Tercer Reich. Así habla Broszat en un título de la «policracia del negociado» [12]. Policracia quiere decir una pluralidad de portadores de poder en gran parte autónomos, que en determinadas condiciones pueden entrar mutuamente en conflicto. Además, el concepto se refiere en primera línea al plano macropolítico, por cuya causa procesos en el plano micropolítico son valorados como partes integrantes de los ámbitos respectivamente superiores. Policracia no es sinónimo del concepto «poliarquía», de Robert A. Dahl y Charles E. Lindbloom [13], que

---

[12] La fórmula es desde luego contradictoria. Por «negociado» se entiende por lo general órganos estatales. Sin embargo, la yuxtaposieión polítiea y los conflictos en el nacionalsocialismo no tenían su origen en el Estado, sino en las asociaciones polítieas de fuera del Estado.

[13] DAHL, R. A., Y LINDBLOOM, C. F., «Polyarehie und das fundamentale Problem der Politik», en *Demokralielheorien,* ed. por GRUBE, F. y RICHTER, C., Hamburgo, 1975, pp. 45 a 49.

dice que los «no dirigentes ejercen un alto grado de control sobre los dirigentes», ni tampoco lo es del concepto «pluralismo» [14], o acción política yuxtapuesta de varios grupos sociales dentro de una formación estatal. Estos dos conceptos se refieren a una situación en la que los dominadores pueden ser relevados por los dominados, es decir, en la democracia liberal, donde poliarquía apunta más al aspecto de control, pluralismo a la yuxtaposición regulada de grupos sociales, que equilibran mutuamente su poder. Frente a esto designa policracia una situación de poder que no descansa sobre una Constitución reconocida por todos, sino que se desarrolla de acuerdo con un «crecimiento salvaje» de las respectivas relaciones de fuerzas. La posición y las cualidades de los diversos portadores de poder se forman a partir de las constelaciones de sus relaciones mutuas durante las diferentes fases del decurso histórico [15].

Con ello se hace también necesaria la determinación del concepto de poder utilizado aquí. Es como sigue: todo proceso de ajuste dentro de un régimen total, por medio del que los *standards* (valores e intereses derivados de lo obvio) de portadores de poder se imponen frente a los *standards* de otros. Poder e influencia significa dentro del proceso de ajuste un proceso de reacción o de no reacción de un portador de poder respecto a las acciones de otro.

Referido al Tercer Reich el concepto de policracia esconde dos implicaciones: primera, excluye la idea de un poder por el que Hitler y sus seguidores controlaran férreamente todo el régimen, es decir, que

---

[14] EISFELD, R., *Pluralismus zwischen Liberalismus und Sozialismus*, Stuttgart, 1972. Eike Hennig interpreta a Broszat y Bollmus como teóricos del pluralismo. Les atribuye con ello un aparato conceptual que no utilizan ambos de este modo. El concepto «pluralismo» provoca, aplicado críticamente al Tercer Reich, las mismas distorsiones que el concepto de totalitarismo en la comparación de la URSS y el Tercer Reich. HENNIG, E., *Thesen zur deutschen Sozial- und Wirtschaftsgeschichte. 1933 bis 1938*, Frankfurt, 1973, p. 247.

[15] Una posibilidad de investigar la estructura interna de la policracia la constituye el estudio de los procesos decisorios en los aspectos de la política interior, social, económica y jurídica. Al hacerlo habría que distinguir: 1.º, entre el proceso de tematización de un problema, que representa efectivamente un proceso selectivo de política de poder, pues quedan excluidos otros posibles temas; 2.º, el proceso de la formación de la voluntad dentro de los portadores de poder sobre un tema; 3.º, el proceso de la formación de la voluntad entre los portadores de poder, el proceso decisorio en sentido estricto, habiendo de ser incluida la eliminación de consideraciones y propuestas alternativas; 4.º, el proceso de la formalización jurídica y de la reelaboración de las decisiones, y 5.º, el proceso de la ejecución o no ejecución.

se opone a expresiones como «Estado de caudillo» o «Estado de Hitler»; segunda, se opone al modelo mencionado más arriba del nacionalsocialismo como la forma más agresiva del capitalismo financiero, dado que contiene igualmente premisas monocráticas. Por otra parte, el concepto no se refiere a la problemática de las causas y condiciones de la *Machtergreifung.* En esa medida no se puede poner en relación con las teorías sobre el fascismo existentes. Se extiende a la estructura total del Tercer Reich en ejercicio del poder. Con ello no ofrece la base para una nueva teoría del fascismo, sino que, como mucho, puede preparar caminos que lleven a la teoría. Es de naturaleza formalmente descriptiva y tipificadora. Desde luego de las descripciones macropolíticas así conseguidas se pueden derivar explicaciones para situaciones conflictivas en los distintos planos micropolíticoso Mas no parece alcanzable en el actual nivel de la investigación sociopolítica. En definitiva, faltan estudios especializados para la mayoría de los procesos decisorios, especialmente para los decursos en la génesis de leyes y de disposiciones legales importantes, de tal modo que hasta el día de hoy no se conocen completamente los procesos de dirección y de regulación del Tercer Reich.

El concepto de policracia implica también la idea de una relacionalidad recíproca de mismo rango del poder, que es justamente multidimensional. Con ello excluye modelos de supraordenación o subordinación e intenta incluir también en la consideración tanto los problemas de relaciones de igual rango, como los de aquellos que varían con el tiempo. Esto significa que, a partir de este planteamiento, no se puede hablar sin más de una inequívoca primacía de la política o, al revés, de la economía. Con ello se excluyen los intentos de interpretar el Tercer Reich en el sentido del modelo de poder de C. Wright Mills, concebido de acuerdo con las condiciones norteamericanas, que coloca una esfera de dirección bastante monocrática, con una élite homogénea de poder, por encima de una esfera de relaciones de poder pluralistas. Si, a pesar de todo, se quisiera operar con este modelo, habría que responder a la pregunta, respecto al Tercer Reich, de cómo habrían de delimitarse entre sí ambas esferas. Todas las investigaciones monográficas indican, sin embargo, que no existía una gradación de tal rigidez, sino que, efectivamente, todos los ámbitos de la política, de la economía y de la cultura estaban fuertemente entrelazados. También le faltaba al nacionalsocialismo aquella «liberalidad» capaz de, por así decirlo, abandonar a su suerte a ámbitos de la sociedad.

Si partimos de la figura fundamental del concepto, de que en la policracia nos encontramos con una pluralidad de portadores de poder autónomos, que compiten entre sí, surge el difícil problema de cómo identificar cada uno de ellos. Una simple reducción sólo a los negociados estatales o a las organizaciones del partido parece problemático a la vista de la posición excepcional del caudillo o del peso político de la industria. Un camino practicable se ofrece cuando, de momento, se parte teóricamente tanto de individuos singulares, como de organizaciones o grupos de organizaciones como posibles portadores de poder y de agrupaciones sociales organizadas, desde luego bajo la condición de que posean un interés político articulado, además de una clara conciencia de sí, y, por último, medios para imponerse frente a otros portadores de poder, así como frente a, como mínimo, partes de la población. Al hacerlo es posible desde luego relativizar en su importancia al Estado como portador de poder. Y, de este modo, incluso partes del Estado pueden alcanzar el *status* de portador del poder, pero el Estado, visto como una totalidad, también puede fraccionarse, teniéndose entonces que adscribir los organismos oficiales singulares a los portadores de poder existentes.

De esto resultan dos problemas complejos: I. ¿Cómo se desarrollan las relaciones de poder del Tercer Reich de 1933 a 1945? y II. ¿Qué portadores de poder controlan a qué parte de la población? Ambas preguntas no pueden ser respondidas aquí ni aproximadamente, toda vez que aún faltan numerosos estudios especiales. Sólo son posibles indicaciones pensadas como sugerencias.

I. Las relaciones entre los portadores de poder en 1933, año de la *Machtergreifung,* pueden circunscribirse como un «pacto» [16] entre altos círculos económicos [17], ejército y nacionalsocialismo. Llama la

[16] La expresión «pacto» ha de ser entendida aquí en un sentido metafórico, pues efectivamente no existían acuerdos generales contractuales en forma jurídica. Se trata más bien de acuerdos cambiantes, enjuiciamientos de la situación y consideraciones, como lo muestra, por ejemplo, la actuación de Hitler al fundar el DAF en 1933-1934.

[17] La expresión «gran industria» se ha elegido intencionadamente. Con ello se excluye, por un lado, de principio la industria mediana y, por otra parte, se insinúa que no se trata aquí solamente de las asociaciones patronales industriales, sino del complejo constituido por la dirección de las grandes empresas, vinculada con las posiciones más altas de las asociaciones de la economía empresarial. Con ello todavía no se dice de qué personas, empresas y asociaciones se trata en concreto, pues la respuesta a esta pregunta no será posible de modo indudable hasta que no se conozcan los procesos decisorios internos de las grandes empresas. «Gran industria» no es idéntico a «economía» en el sentido utilizado en la controversia Mason/Czichon. Acerca de la eco-

atención que el Estado no se nombre. La burocracia estatal del Reich y de los *Länder* había contribuido sin duda antes de 1933 al fomento del nacionalsocialismo, pero en el curso de la *Machtergreifung* fue perdiendo poco a poco su *status* primitivo [18], una pérdida que probablemente pueda atribuirse, por una parte, a las divergencias internas en el marco del federalismo; por otra, a la separación del ejército de la administración y, por último, a la falta de una agrupación social homogénea como base de la estructura burocrática personal.

Los altos círculos económicos poseían, frente a 10 anterior, el control indiscutido de las empresas y en gran parte también de los mercados [19], además de un personal directivo coordinado entre sí, organizaciones que funcionaban bien y, pese a toda la competencia hacia el exterior, intereses comunes, a los que sin duda pertenecía el deseo de una dirección política firme, a la vista de la difícil situación eco-

---

nomía en el Tercer Reich en general: BLAICH, F., «Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsverfassung im Dritten Reich», en *Aus Polilik und Zeilgeschichle,* t. 8/71, pp. 3-18; ERBE, R., *Die naliona/sozialislische Wirlschaflspolilik 1933-1939 im Lichle der modernen lñeorie,* Zurich, 1956; FISCHER, W., *Deulsche Wirlschaflspolilik 1918-194.5,* Opladen, 1968; SCHWEITZER, A., *Big Business in lhe J'hird Reich,* Bloomington, 1964; EISENWEIN-RoTHE, 1., *Die Wirlschaflsverbünde von 1933 bis 1945*, Berlín, 1965; PETZINA, D., ***Grundriß*** *der deulschen Wirlschaflsgeschichle.* 1918-194.5, Stuttgart, 1973.

18 El parecer de E. N. Peterson, de que se puede atribuir el Tercer Reich al dualismo Estado/partido, no tiene fundamento real. El conflicto Estado/partido perteneee a los planos subordinados de conflicto. Corno esquema interpretativo rígido es inutilizable de prineipio: PETERSON, E. N., *lñe Limils ofHiller's Power,* Prineenton, 1969. Naturalmente que esta cuestión ocupó extraordinariamente a los tratadistas de Derecho público del Tercer Reich, ya que la terminología del Derecho público alemán tradicional ya no valía para el Tercer Reich. Así se hicieron numerosos intentos de adaptarlos por medio de artificiosas construcciones. Pero, la gran masa de la bibliografía transmitida no debería incitar a sacar conclusiones equivocadas. Así, cfr. NEESSE, e., «Das Verhaltnis von Partei und Staat naeh fünf Jahren nationalsozialistiseher Reichsführung», en *Ierwallungsarchiv,* 43, 1938, pp. 9-46; SCHMITT, C., «Staat, Bewegung, Volk. Die Dreigliederung der politischen Einheit», en *Der deulsche Slaal der Gegenwarl,* Jl. 1, Hamburgo, 1933; STIICKART, W., «Partei und Reich», en *Deulsches Rechl,* 5, 1935, pp. 352-386; HUBER, E. R., «Partei, Staat, Volk», en *ibid.,* pp. 309-312; MERK, W., *Der Slaalsgedanke im Drillen Reich,* Stuttgart, 1935.

19 Las aetividades y posibilidades de poder de la economía atañían a grandes partes de la población de modo inmediato y obligaban, por ello, al Estado y al nacionalsoeialismo a reaccionar de modo no previsto. Además no hay que despreciar los efectos exteriores de la actividad económica, pues podían ir en eontra de los objetivos nacionalsocialistas, como, por ejemplo, la huida de los trabajadores del campo a los puestos de trabajo de la industria armamentista. Los nacionalsocialistas no podían obligar a la industria a no colocar a los trabajadores emigrados del campo.

nómica, autoritaria, de un aumento acelerado de la producción y además de una política exterior que eliminara las consecuencias económicamente restrictivas del Tratado de Versalles y, por último, eliminación de las partes revolucionarias del movimiento obrero, cuyo éxito en la crisis económica era perfectamente posible. Los altos círculos económicos estaban aliados, de acuerdo con la tradición alemana desde finales del siglo XIX, con los latifundistas [20], que, desde luego, como podemos ver hoy día, en el curso de los años siguientes se fue apartando de ellos bajo la presión del *Reichnährstand,* la corporación pública de la agricultura alemana. Probablemente hay que adscribir también al complejo de intereses del gran capital a parte de los organismos administrativos superiores del Reich, y seguramente también a los *Reichstreuhänder der Arbeit,* los delegados locales del Ministerio del Trabajo, si bien desde luego habría que investigar aquí con más detalle las interdependencias personales y los efectos para los procesos decisorios de ellas resultantes. Un punto débil se derivaba del hecho de que el gran capital no poseía ya desde 1933 ninguna organización política de combate ni partidos, con lo que en cierto modo había perdido la capacidad inmediata de movilizar a la población en su favor. Por lo tanto dependía del apoyo del ejército, en caso extremo contra los nacionalsocialistas, que habían monopolizado el control de la población. Pero si el ejército se alejaba del gran capital, esto podía suponer también una debilitación política.

En esta situación el ejército, con su monopolio de la fuerza, ascendió transitoriamente a portador de poder [21]. Estaba rigurosamente organizado, poseía una dirección relativamente homogénea y una serie de intereses específicos, con lo que desde luego no se quiere decir que tuviera en todo una concepción política uniforme. Sauer subraya las discrepancias en el cuerpo de oficiales, que con certeza contribuyeron a la futura debilidad política del ejército. Esto no está en contraposición con el hecho de que el ejército tenía interés en el rearme no sólo por motivos nacionalistas y de política exterior, sino también por otros de tipo organizativo y egoistas. Con ello era igualmente dependiente de una ofensiva firme en política exterior y de un gobierno militarista. El punto fuerte del ejército consistía en coincidir

[20] BÖHME, B., *Deutschlands Weg zur Großmacht.* 1848-1881, Colonia, 1972 (2.ª ed.).

[21] VOGELSANG, T., *Reichswehr, Staat und NDSAP,* Stuttgart, 1962; SAUER, W., *Die Mobilmanchung der Gewalt,* en Bracher, pp. 685-966.

en muchas cosas con los deseos de la gran industria. Sin embargo debía tener cuidado de que no surgiera con el nazismo un ejército competidor. Su punto flaco resultaba, como en el caso de la gran industria, de la pérdida de organizaciones de vanguardia dentro de la sociedad. Los vínculos que tenía con la población a través del *StahLheLm,* los «cascos de acero», retrocedieron naturalmente al integrarse éste en las SAo De este modo la gran industria y el ejército eran en cierta medida mutuamente dependientes.

El nacionalsocialismo formaba en 1933 una entidad política de apariencia coherente, sí, pero, en comparación con los demás, tuvo que empezar por establecerse 22. Su interés se dirigía por ello ante todo a destrozar a sus contrarios republicanos que eran una alternativa a sus propias aspiraciones de caudillaje y a penetrar en el aparato del Estado. Entrelazado con ello estaba su empeño por impedir las relaciones entre gran industria, ejército y población, en cualquier caso se explica así su actuación perseverante contra partidos, asociaciones y federaciones conservadoras. A causa de su situación, todavía no saturada, estaba empeñado en despertar la apariencia de una movilización permanente de la población bajo su propio signo ideológico, toda vez que no tenía influencia ni en la producción económica nacional ni en el monopolio militar de la fuerza. El nacionalsocialismo se consolidó en la medida en que penetró en la administración interna como empresa de servicios para todos y al tiempo supo regular los patrones de comportamiento de la población. De acuerdo con esto tuvo que caer en fases de debilidad, en los momentos en que la población se sustrajo a sus pretensiones, indiferente o en abierta oposición, protesta social o no conformismo tácito.

---

22 Desde el punto de vista social no debería ser interpretado el naeionalsoeialismo exclusivamente como movimiento de las clases medias, a pesar de que entre los funeionarios del parti(!o hubiera muchos funeionarios estatales y empleados. Esto se expliea, en último extremo, por el hecho de que para las tareas de organización están bien preparados los funeionarios estatales y los empleados comerciales. El naeionalsoeialismo era en 1933 más bien un eonglomerado de individuos de diferentes grupos soeiales, que eonvergían en el mismo lugar por diferentes motivos e intereses y que esperaban una mejora de su situaeión social o la vuelta a una situaeión polítiea autoritaria: trabajadores jóvenes en paro, sobre todo en la SA, eampesinos de regiones protestantes, empleados, funeionarios y universitarios jóvenes en paro. El carácter de conglomerado es efectivamente una de las causas de las inestabilidad de las organizaciones naeionalsoeialistas, así como del sentimiento de competencia interna y de las contradicciones de intereses.

Frente a esto hay que registrar que la existencia de intereses convergentes de los tres portadores de poder no significaba todavía en absoluto su identidad. Antes bien, existía desconocimiento mutuo e intereses contradictorios, en una palabra, la tendencia a mantenerse a distancia. Así justamente el ejército llevaba a cabo una política de protección frente a las intromisiones del nacionalsocialismo, especialmente de las SA, una política que se intensificó de modo general según fue perdiendo el ejército influencia en la política militar con la pérdida de las federaciones de defensa, y según las SA [23] fueron haciendo valer sus pretensiones como ejército del partido que hacía la competencia al *Reichswehr.* También la gran industria observaba con desconfianza la construcción que se perfilaba en 1933 de una organización gigantesca como el *Deutsche Arbeitsfront,* el «Frente alemán del Trabajo», toda vez que ya antes de 1933 la organización de células nacionalsocialistas en las empresas no había tenido muy buena fama entre los grandes financieros. En su totalidad no podía calcular si no se estaba formando aquí una potencia política incomparablemente más potente que los sindicatos, que en el futuro sería incontrolable. Conflictos aislados entre los *Treuhünder der Arbeit,* relativamente adictos a la industria, y funcionarios del DAF parecían señalar hacia esa evolución. Que Hitler apartara al DAF de la política de convenios y social y le encomendara la propaganda, el tiempo libre y la formación popular pretendía sin duda contrarrestar el malestar –y todos los peligros que encerraba– de la gran industria aliada. Con éxito, pues en noviembre de 1933 el «Caudillo del Estamento de la Industria del Reich Alemán», Krupp von Bohlen und Halbach, distribuyó una circular entre los miembros de la federación, en la que se decía: después de «haberse aclarado definitivamente la posición y las tareas del DAF», podían los empresarios «cooperar con alegría a la construcción de una auténtica comunidad popular» 24. La alianza entre el nacionalsocialismo y la gran industria, así como la existente entre el nacionalsocialismo y el ejército en el año 1933 están, pues, caracterizadas por reservas mutuas, que, por lo demás, existían también por parte del NSDAP y las SA, donde a veces a los burgueses se les llamaba «reaccionarios».

[23] BENNEKE, 11., *Hitler und die SA,* Munieh, 1962.
[24] Según BROSZAT, p. 193.

Sin embargo, la esencia de la policracia nacionalsocialista no es el mantenimiento de la situación que se presentó en 1933, sino la continua modificación de relaciones y constelaciones. De manera abstracta se pueden circunscribir estas modificaciones con los conceptos «diferenciación», «distanciamiento» y «penetración», El proceso de penetración no se realizó en competencia por contingentes de población a través de elecciones parlamentarias, sino en instrusiones esporádicas y sustracciones mutuas de tareas y competencias, unido a una estrategia de formación de uniones personales y acumulación de cargos en los respectivos jefes, así como en la ocupación o creación de ámbitos que hasta el momento no estaban todavía ocupadas por un complejo de poder.

El elemento dinámico dentro de la totalidad de las relaciones de poder lo constituía, después de la *Machtergreifung,* el NSDAP mismo. Especializado en propaganda electoral, terror callejero y formación de cuadros, se quedó sin sus tareas primitivas después de las elecciones de marzo de 1933 y del «final» de la revolución. Como su fuerte no estribaba en la posesión de medios de producción ni en el empleo disciplinado de las armas, como tampoco tenía tareas generales, permanentes y socialmente significativas, por ejemplo la distribución de bienes de consumo o de servicios, sino que sus potencias consistían exclusivamente en la organización de individuos no saturados socialmente, se encontraba a finales de 1933 en una situación políticamente precaria [25]. SUS organizaciones se desmoronarían inevitablemente si no se lograba satisfacer las necesidades económicas de sus miembros y proporcionarles el sentimiento de participar del poder. Esa peligrosa situación parece haber aparecido ya a veces antes de 1933 en las SA, que en tiempos de relativa calma se vio obligada mantener unidas a sus huestes con bulos sobre golpes de estado y otras acciones. La complicada situación no sólo obligaba al NSDAP a la ocupación de los organismos de dirección correspondientes, como es

[25] La polítiea de apaeiguamiento y de compromisos de Hitler respedo a la industria y al ejéreito forzaba al NDSAP easi eon neeesidad inmanente no sólo a eontrolar la administraeión y las asoeiaeiones, sino también a «regimentarlas» *(gleichschalten),* es deeir, a eonsiderarlas eomo botín explotable, por así deeirlo. A eausa de ello se ereó neeesariamente una situaeión interna de eompeteneia. Es digno de ateneión, por ejemplo, el eomportamiento de eompeteneia entre los miembros del *Stahlhelm* o de las organizaeiones polítieas del partido y los de las SA a la hora de distribuir los puestos de trabajo.

normal en cualquier acceso al gobierno, sino a la penetración en los sectores políticos y sociales que habían dejado libres los otros portadores de poder o que habían quedado libres por la aniquilación de los contrarios políticos. Esta ofensiva general desencadenó, sin embargo, complicados conflictos dentro del nacionalsocialismo, que se dieron fundamentalmente en el plano de los *Länder*, de las provincias y de los municipios y que condujeron a diferentes constelaciones, tanto local como regionalmente. Así, por ejemplo, entre el verano de 1933 y la primavera de 1934 tuvo lugar en Baviera una complicada lucha por el poder, con pactos cambiantes, entre las SA, el ministro del Interior y el *GauLeiter* (jefe provincial) de Alta Baviera, el *Reichsführer* (jefe nacional) de las SS y comandante en jefe de la policía política bávara, así como los elementos más conservadores allegados al *ReichsstatthaLter* (gobernador) von Epp [26]. En Prusia pudo Goring estabilizar la situación en la cúspide del Estado, pero no pudo evitar desavenencias a nivel provincial. Como quiera que estos procesos han sido investigados hasta ahora predominantemente desde el punto de vista de la *Machtergreifung* y del Estado, no se ha tomado suficientemente en consideración su función como lucha por las mejores posiciones de partida entre los nacionalsocialistas.

El NSDAP, especialmente las SA, se permitió también algunos intentos de penetración respecto de la gran industria, así, por ejemplo, la ocupación de la gerencia de la asociación empresarial de la industria alemana *(Reichsverband der Deutschen Industrie)* y la destitución de su gerente Kastl, así como intromisiones de carácter local en empresas [27], pero estas escaramuzas no se ampliaron a una acción general, pues fueron detenidas bien pronto por Hitler y Schacht [28].

Sin embargo, para la evolución de la policracia en esta fase es significativo que el nacionalsocialismo mismo, a causa de los conflictos internos vinculados a sus ofensivas, entró en un complicado proceso de diferenciación, en el que se cristalizaron sobre todo dos complejos

---

[26] KLENNER, 1, *Verhältnis von Parlei und Slaal. 1933-1945*, Munich, 1974.

[27] Broszat llama explícitamente la atención sobre las disposiciones no siempre respetadas de Hitler del 31-V-1933 y del ministro de Justicia del 21-VI-1933, por las que los empresarios incluso corruptos serían protegidos de detenciones, detenciones preventivas o de enjuiciamientos. Ambas disposiciones, según Broszat, en BAR, R 43 II/1263.

[28] ARONSON, S., *Reinhard Heydrich und die Frühgeschichle von Gestapo und SD*, Stuttgart, 1971, pp. 102 Yss.

de poder: el complejo NSDAP/PO, es decir, el partido y sus organizaciones políticas, con inclusión de las administraciones ocupadas por él y una serie de organizaciones y asociaciones, así como el complejo SS/SD/Gestapo. Las SA intentaron igualmente ascender a portador de poder, por ejemplo por medio de la organización de un «ejército popular» o de la propagación de la «segunda revolución», pero fracasaron en 1934 ante la resistencia del ejército, del complejo SS/SD/Gestapo y del NSDAP/PO [29]. El DAF, por último, emprendió igualmente varios intentos de ampliar su posición, que Hitler mantenía muy ceñida desde un principio. Así lo hizo, poco antes de la guerra, con una ley del DAF, de traza expansiva, que chocó con la resistencia de los círculos económico y del NSDAP/PO, y, por último, durante la guerra, cuando Ley se esforzó por obtener el cargo de delegado general para la Acción Laboral *(Generalbeauftrager !ür der Arbeitseinsatz),* lo que impidió Speer.

Las SS [30] se infiltraron con éxito en la policía política de los *Länder.* Se hicieron cargo de los campos de concentración, organizaron la *Waffen-SS* (SS militar) y supieron, en fin, organizar sus intereses de manera central en 1935-36 y en 1939 por medio de un organismo central policíaco *(Reichssicherheitsshauptamt).* Frente a esto, la situación del NSDAP/PO era más difícil; no tenía ninguna influencia en el DAF ni en el *Reichsniihrstand,* la propaganda pasó al ministro de Propaganda y Formación Popular *(Reichsminister !ür Propaganda und Volksaufkliirung).* Así, en la segunda mitad de 1933 apareció en él también un déficit de tareas, que intentó compensar a duras penas y en acciones casi siempre asistemáticas. Sólo pudo afianzarse por medio de las asociaciones profesionales adheridas a él y las numerosas acumulaciones de cargos en funcionarios de organismos de la administración, en combinación con el instrumento de los certificados de buena conducta política. Por otro lado, el estrecho ensamblaje de la población con el partido le ofrecía una serie de ventajas

[29] KRAIISNICK, II., «Der 30. Juni 1934. Bedeutung, Hintergründe, Verlauf», en *Aus PoLitik und Xeitgeschichle,* 30-VI-1954; MÜLLER, K. J., «Reiehswehr und "Röhm-Affäre"», en *MiLiÜirgeschichlLiche MilleiLungen,* 1,1968, pp. 107-144; BENNEKE, II., «Die Reiehswehr und der "Röhm-Putsch"», en *PoLilische Sludien,* Beihcft 2, Munieh, 1964.

[30] BIICIIIIELM, II., «Die SS in der Verfassung des Dritten Reiches», en *Vierteljahreshefte für ZeLLgeschichle,* 3, 1955, pp. 127-157; BIICI11 IEIM, II., «Die SS Das Herrsehftsinstrurnent», en *Analomie des SS-Slaales,* Freiburg, 1965; HÖHNE, II., *Der Orden unler dem.Tolenkpoj Die Geschichle der SS,* Güterslon, 1967.

políticas. El NSDAP/PO adquirió por ello una tendencia a la regionalización, una tendencia que quiso elevar a virtud, propagando sus propios principios de organización como base de una futura estructuración del Estado. En este punto, sin embargo, hay que distinguir metódicamente entre las situaciones conflictivas en el plano de los ministerios y de la dirección del Reich, en los que se trataba de la reforma del derecho de la función pública[31] o de clientelismo en los altos cargos, y la situación conflictiva en el plano de las administraciones regionales y locales, que procuraban dominar los gobiernos provinciales del partido *(Gauleitungen).* El plano superior está relativamente bien investigado, pero falta todavía en gran medida una investigación sistemática de los casos singulares en el plano regional y local y, probablemente, siempre será fragmentaria, dado que la transmisión de los documentos del partido es muy irregular[32].

Estos procesos de diferenciación dan lugar en su totalidad a una creciente distanciamiento entre los portadores de poder de origen nacionalsocialista. Resonante era la desconfianza del NSDAP/PO frente a las actividades de espionaje del SD, al servicio de seguridad, y de la Gestapo o su aversión por el *Reichsnährstand.* Los conflictos se vieron claramente por ejemplo en los esfuerzos por formar élites nazis en institutos de formación del espíritu nacional, en las «Escuelas Adolf Hitler», que entraron en el juego de intrigas de los portadores de poder.

La infiltración desordenada del partido en la administración dio lugar, por otra parte, a que un portador de poder tradicionalmente influyente en Alemania, el funcionariado, que antes de 1933, y mucho más antes de 1918, estaba estrechamente ligado con la nobleza, las iglesias y el ejército, se fuera disolviendo poco a poco políticamente, pese a la resistencia presentada. Con ello se desintegró el Estado en fragmentos, que se mantenían unidos externamente sólo por el Derecho administrativo. Esta pérdida de *status* se ve claramente en la justicia, por ejemplo, que había mantenido hasta 1933 su casi secu-

---

31 MOMMSEN, H., *Beamtentum im Dritten Reich,* Stuttgart, 1966.

32 Sobre esto por ejemplo: GRIESER, U., *Himmlers Mann in Nürnberg,* Nuremberg, 1974; GÖRGEN, H. P." *Düsseldorf und der Nationalsozialismus,* Düsseldorf, 1969; HEYEN, F. 1, *Nationalsozialismus im Alltag,* Boppard, 1967; MATZERATH, H., *Nationalsozialismus und kommunale Selbstverwaltung,* Stuttgart, 1970; REHBERGER, H., *Die Gleichschaltung des Landes Baden, 1932/33,* Heidelberg, 1966; SCHWARZWÄLDER, H., *Die Machtergreifung der NSDAP in Bremen 1933,* Bremen, 1966.

lar continuidad y que ahora, pese a esfuerzos de adaptación, tenía que ceder poco a poco importantes competencias al complejo SS/SD/Gestapo:n o a la jurisdicción de honor de los estamentos profesionales [34]. Durante la guerra incluso se vio obligada a enfrentarse a un nuevo dogmatismo jurídico proveniente del nacionalsocialismo, lo que le proporcionó numerosas dificultades. Los ataques abiertos del partido o del mismo Hitler a la justicia eran sólo señales de una pérdida interna de prestigio. Semejantes problemas tuvo también el influyente y homogéneo funcionariado de asuntos exteriores, que a finales de los años treinta estuvo sometido a cambios, en algunos casos tajantes.

A veces es difícil averiguar en interés de quién se daban en cada caso los intentos de penetración por parte del NSDAP, si era por ambición personal de los cuadros inferiores *(Unteiführer),* si era por la necesidad de hacer carrera de camarillas enteras de funcionarios del partido o por las aspiraciones de privilegios de grupos sociales que se sentían representados en el NSDAP/PO. Justamente la sociología del NSDAP/PO, con todas sus organizaciones y asociaciones, que podría dar información sobre estos problemas, no ha sido investigada suficientemente hasta ahora. Al hacerlo no puede tratarse sólo del origen social de los altos funcionarios, sino más bien del de los miembros de la organización, así como de los problemas de las relaciones entre las organizaciones y la sociedad. Atribuir la dinámica de los procesos de penetración y de diferenciación exclusivamente a la sed de poder de cuadros inferiores aislados reduce probablemente el ángulo de visión.

Por último, en 1933 surgió a partir de curiosa unión del aparato político agrario y de restos de asociaciones de campesinos liquidadas o «regimentadas» *(gLeichgeschaltet)* el *Reichnahrstand,* que, sin embargo, desempeñó sólo un papel subordinado, en la policracia del Tercer Reich, lo que probablemente haya de atribuirse en general a la posición de la agricultura en el marco de la sociedad industrial [35]. El *Reichnahrstand* fue relativamente autónomo entre 1933 y 1940, aun-

[33] GELGENMIJLLER, O., *Die politische Schulzhaft im nationalsozialistischen Deutschland,* Würzbug, 1937.

[34] PRIDAT-GIJZATIH, IJ. Q., *Beruflständisches Slrafrechl,* Berlín, 1937.

[35] FAU)IIIARHON, J. E., *The NSDAP and Agriculture in Germany, 1928-1938,* Ph. D. Thesis, University Ol' Kent, Canterbury 1972; GIESS, IJ., *R. Walther Darré und die nationalsozialistische Bauernpo/itik in den Jahren 1930-1933,* Frankfurt, .1966.

que con la enemistad del NSDAP/PO, de la gran industria y, en algunos sectores, también del DAF. Pero probablemente su autonomía condujo a que se hiciera más débil el antiguo vínculo entre latifundistas y gran industria, un efecto que, por otra parte, fortaleció en conjunto la posición del nacionalsocialismo. Sin embargo, la posición del *Reichnährstand* se vino abajo políticamente al comienzo de la guerra, en especial fracasó su política de ordenación, su legislación nacional de las heredades no enajenables, que fue en gran parte abolida en aras de rápidos aumentos de producción [36]. Desde este momento parece haber ganado influencia sobre él la gran industria, pero también en este punto faltan todavía investigaciones detalladas.

Los portadores de poder que se habían segregado del NSDAP y las partes del Estado dependientes se mantuvieron unidos a partir de 1935 fundamentalmente por la persona de Hitler y, en medida más limitada, por las de Goring y Goebels. Probablemente esta función de Hitler de dar coherencia se basaba, menos en sus facultades de hombre de Estado, que en la conciencia de los funcionarios de que los conflictos propios provocados por el proceso de delimitación hacían inestables sus posiciones. Tenían que sublimar a Hitler como figura simbólica, lo que también venía bien a su habilidad demagógica. Entre Hitler y cada uno de los complejos políticos del nacionalsocialismo existía una complicada relación de dependencias mutuas, a veces de mentalidad verdaderamente de banda. Los grupos «acaudillados» nacionalsocialistas dependían, pues, cada uno de por sí, de Hitler como «caudillo» y, sin embargo, en todos los lugares en que Hitler no se ocupaba de ellos podían aparecer como unidades políticas autónomas. Hitler mismo, pese a su habilidad táctica, apenas habría podido mantenerse sin esta infraestructura frente a la gran industria y el ejército. Por ello, la ideología nacionalsocialista subrayaba con llamativa intensidad la «fidelidad» como base de su política interna. Con ello ocultaba sus tensas relaciones internas.

El cargo de canciller y presidente, por último, con sus posibilidades administrativas, estabilizaban la posición de Hitler. Hitler pudo sobre esta base ir poniendo gradualmente bajo su control determinados segmentos del proceso decisorio político, ante todo la política exterior, y jugársela aquí también en algunos asuntos a la gran indus-

---

[36] VON KRUEDENER, I, «Zielkonflikt in der nationalsozialistischen Agrarpolitik», en *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, 1974, pp. 335-361.

tria y al ejército. Desde luego concentró también sus actividades fundamentalmente en este sector y se ocupó relativamente poco de la política interior. Así, su poder real en la política económica, social y cultural era limitado, y frecuentemente incluso inexistente.

Sea como sea, habría que examinar en cada caso singular dónde tomaba Hitler verdaderamente decisiones propias y si no legalizaba con frecuencia decisiones preformuladas harto ha, .por así decirlo, como «notario». Con ello se plantea la pregunta de si una visión del Tercer Reich sólo desde la perspectiva de la biografía de Hitler es en absoluto adecuada a las circunstancias y si, con ello, lo único que se hace no es aceptar a *posteriori* la propaganda del caudillaje de Goebels.

El desdoblamiento del nacionalsocialismo en dos portadores de poder, el NSDAP/PO y el complejo SS/SD/Gestapo, y dos organizaciones no saturadas, el DAF y el *Reichniihrstand,* así como la fragmentación de la burocracia estatal, transformaron la primitiva relación triangular del año 1933 en una inestable relación cuadrangular a mediados de los años treinta, desplazándose necesariamente los puntos de gravedad en la alianza. La expresión formal de estas nuevas formas de la policracia que se van perfilando es el surgimiento paulatino de esferas jurídicas cortadas a la medida de cada portador de poder. Así, se puede constatar una esfera jurídica de la gran industria, que cristaliza en un Derecho corporativo, una de las SS/SD/Gestapo, del ejército *(Reichswehr1Wehrmacht)* y una del NSDAP/PO, desde luego cada una de ellas estrechamente unidas al Derecho estatal todavía en vigor. Para un ciudadano de la calle podía tener consecuencias muy distintas en qué esfera del Derecho iba a parar.

Las relaciones de poder en el nuevo «cuadrilátero» no eran estables, sino que se desarrollaron dinámicamente con una tendencia a la expansión cada vez mayor del complejo SS/SD/Gestapo y a un debilitamiento del ejército, lo que probablemente hay que atribuir al hecho de que Hitler consiguió cerrarle el acceso a la política exterior y el partido el acceso a la población. Entre el complejo SS/SD/Gestapo y la gran industria reinó una relación de distanciamiento —en 10 que puede apreciarse hoy en día-, a pesar de que Himmler se esforzó por vincular industriales a su persona. Por otro lado, a la vista de la crisis económica que se perfilaba en 1936, la Gestapo estabilizó la situación de la gran industria por medio de su política de terror contra

la población. El NSDAP/PO no tenía tampoco relaciones decisivas políticamente con la gran industria -hay intentos esporádicos de Schacht de utilizar el partido como aliado para sus propios fines; sin embargo, a nivel regional se desarrollaron entre industriales y funcionarios rivalidades e intereses comunes que no han sido todavía investigados aisladamente-. En cualquier caso el NSDAP/PO no tenía ninguna influencia en la gran industria, que no se ocupaba de él más que limitadamente.

Hitler mismo respetó la gran industria, si seguimos el juicio de Petzina [37], que afirma que gozó de una autonomía relativa. Personalmente Hitler tenía una relación ambivalente con el empresariado, desconfiaba de las sociedades anónimas, que «debían pasar a manos del Estado», pero para asegurar la iniciativa privada consideraba las empresas familiares sanas dignas de ser fomentadas [38]. La falta de convenios directos entre el NSDAP/PO, SS/SD/Gestapo o Hitler, por una parte, y la gran industria, por otra, no significa, sin embargo, que no existieran relaciones de poder. Más bien se realizaban en las actuaciones de las unidades políticas singulares, ante las que tenían que reaccionar las demás o por las cuales estaban condenadas a la inactividad.

La autonomía de la gran industria desde la *Machtergreifung* hasta mediados de los años treinta se manifestaba externamente en la fuerte posición de Schacht, que, sin embargo, no debe ser equiparada a la posición del portador de poder al que representaba. Schacht regulaba desde el Estado la reforma de las asociaciones patronales industriales y dirigía la política monetaria, de comercio exterior y económica.

Sin embargo, la autonomía encerraba también un potencial conflictivo entre la gran industria y Hitler, que se daba sobre todo en los sectores de la política exterior y armamentista. Como Schacht dirigía la política de comercio exterior, la de divisas y, por lo tanto, la de materias primas, tenía la posibilidad de intervenir tanto en la política exterior como en el armamento, sectores que reclamaban para sí tanto Hitler como el ejército. Mientras el nacionalsocialismo no estuvo consolidado no se pudo permitir medir las fuerzas con la gran in-

[37] PETZINA, *Aularkiepolitik*, pp. 1 Y ss.

[38] *Hitlers Tischgesprache im F'ührerhauplquartier*, ed. P. E. Sehramm, Stuttgart, 1965, p. 205.

dustria. Sin embargo hay indicios de que en 1935-36 el NSDAP/PO y las SS/SD/Gestapo –y con ellos Hitler– se habían establecido ya firmemente como portadores de poder. Tenían prácticamente en la mano las administraciones municipales y de los *Liinder,* la población tenía un comportamiento conformista, si no incluso aprobatorio, los movimientos de resistencia procedentes de las organizaciones sucesoras de los partidos de Weimar se habían derrumbado hasta convertirse en grupúsculos sin importancia, la política de creación de puestos de trabajo había tenido éxito: en una palabra, el nacionalsocialismo parecía capaz de funcionar.

Además, si la tesis de Czichon de la competencia interna de la industria es acertada, se encontraba la gran industria en un período de debilidad inducido por ella misma, en el que se podía jugar con los contrincantes enfrentándolos entre sí. A esto había que añadir, desde luego, que la extrema escasez de divisas y de materias primas parecía proporcionar argumentos contra la eficiencia de la política económica practicada hasta entonces. Como esto, además, tenía consecuencias negativas, podía mover al ejército a ponerse de parte de quienes abogaban por planes alternativos.

Esta situación albergaba para Hitler ventajosas premisas para, por medio de un conflicto de poder, mejorar su propia situación en el marco de la constelación total. El conflicto se concretó en 1935-36 en la alternativa: continuación de la política de Schacht o imposición de una política de autarquía consecuente. Se desarrolló, a grandes rasgos, en dos fases consecutivas: t." Una escaramuza previa entre el *Reichniihrstand* y Goring por una parte y Schacht, al que apoyaba Goerdeler, por otra. 2." Intervención de Hitler, quizá aprovechando los intereses de la industria química y de la eléctrica, presentando Hitler significativamente su frecuentemente citado memorándum sobre el plan cuatrienal [39] directamente al ministro de la Guerra, von Blomberg, que se arregló con Göring, y pasando por alto a Schacht, competente en el caso. Los demás ministerios no tuvieron un papel decisivo, segun lo que se conoce hoy dia [40].

Con la política de autarquía había conseguido Hitler mejorar indudablemente su posición respecto de la gran industria. En cualquier

[39] TREUE, W., cJItlers Denksehrift zum Vierjahresplan 1936», en *Jlierleljahreshefte für Zeilgeschichle,* 3, 1955, pp. 184-210.
[40] PETZINA, *Aularkiepolitik,* pp. 48 Yss.

caso estaba en situación de encomendar tareas centrales en asuntos económicos a Goring, quien a su vez ocupó de momento su departamento del plan cuatrienal predominantemente con miembros veteranos del partido, con funcionarios y militares. La política de autarquía, por motivos técnicos, disminuyó ciertamente la importancia de la industria pesada frente a las industrias química y eléctrica, que, por su parte, penetraron cada vez más en la organización del plan quinquenal. Este proceso de traslación de los centros de gravedad probablemente tuvo como consecuencia una fase de reorientación en la gran industria, cuyos documentos internos son todavía desconocidos en gran parte. Por otra parte, del conflicto de la autarquía no se debería sacar en modo alguno la consecuencia de que desde este momento estuviera fraccionada la posición política de la gran industria. Los nacionalsocialistas no contaban con personal directivo en condiciones de hacerse cargo de las grandes empresas, no tenían una teoría económica propia, ni siquiera se atrevieron a intervenir enérgicamente en las condiciones de propiedad y de disposición. Tampoco podían permitirse una reordenación, a la vista de la expansiva política exterior.

La gran industria, por su parte, poseía un espacio empresarial interno libre, no estorbado ni por el NSDAP/PO ni por las SS/SD/Gestapo ni por el DAF. Sus «relaciones exteriores», que se realizaban sobre todo a través de la política de precios, los mercados de trabajo, la distribución de materias primas y el desarrollo jurídico, tendrían que ser aún investigadas en detalle, sin embargo no parece que de aquí partiera ninguna restricción para la gran industria. Ante todo habría que decidir si el modo de dirección expresado por las fórmulas de la «economía de mercado dirigida» (Preiser) o del «capitalismo organizado» (Schweitzer) se llevó a cabo efectivamente de modo heterónomo por el nacionalsocialismo o de modo autónomo por la industria misma, retroacoplándose con las burocracias económicas y con las asociaciones patronales.

El éxito en la superación de la crisis de 1936 abrió nuevas posibilidades para Hitler y, sobre todo, para el complejo SS/SD/Gestapo. En este momento estaban en situación de actuar contra el ejército o, por mejor decir, contra el ejército de tierra, pues la aviación estaba ya bajo el mando de Goring. El conflicto comenzó con la crisis Blomberg-Frisch y duró, con cambiante intensidad, hasta la crisis del OKH (Alto Mando del Ejército de Tierra). En los últimos tiempos se va

viendo que la tesis, frecuentemente repetida en la bibliografía de los primeros años de posguerra, de que Hitler era un aficionado en materia militar, al que hay que culpar de numerosas decisiones desacertadas, tenía su origen a veces en los esfuerzos por librarse de su propia responsabilidad de los oficiales que sobrevivieron. En cualquier caso, parece que Hitler no consiguió del todo neutralizar políticamente al ejército. Por ello es palmaria la suposición de que los planes de resistencia que iban surgiendo por entonces en el mando del ejército hay que atribuirlos a esas luchas internas por el poder, una suposición que sin embargo hasta ahora ha permanecido eclipsada por la visión idealizadora, sobre todo de la investigación sobre la resistencia.

El éxito de Hitler frente a la industria en 1936 y la creciente debilidad política del ejército, así como la disolución del aparato tradicional de la política exterior bajo Ribbentrop, constituyeron las condiciones para que el nacionalsocialismo estuviera en condiciones en 1937-38 de perseguir sus propios fines en política exterior 41. Por otro lado, sin embargo, una negativa masiva a cooperar por parte del ejército y de la industria habría podido evitar la guerra. Pero, esta ambivalencia de la situación global no se explica sólo por los motivos políticos de personas y grupos singulares, sino por las circunstancias en un régimen policrático desarrollado, en el que los diferentes portadores de poder estaban ligados unos a otros: en el caso de una lucha sin cuartel de unos contra otros tenían que contar con consecuencias negativas imprevisibles para sí mismos.

Las relaciones de poder están dispuestas de manera distinta en la guerra que en la paz. Todavía no han sido investigadas sistemáticamente cada una de ellas, no estando aclarado, sobre todo, el papel de Speer entre la alta finanza y los portadores de poder nacionalsocialista 42. En principio nos podemos atrever a lanzar la tesis de que el NSDAP/PO y el complejo SS/SD/Gestapo no cesaban de expandirse políticamente, sobre todo en los territorios ocupados.

---

41 MARTIN, B., «Friedensplanungen der multinationalen Großindustrie als politische Krisenstrategie», en *Geschichte und Gesellschaft*, 2, 1976, pp. 66-88.

42 MILWARD, A. S., *Die deutsche Kriegswirtschaft 1939-1945*, Stuttgart, 1966; JANSSEN, C., *Das Ministerium Speer, Deutschlands Rüstung im Krieg*, Berlín, 1968; PFAHLMANN, J.J., *Fremdarbeiter und Kriegsgofangene in der deutschen Kriegswirtschaft 1939-1945*, Darmstadt 1968; BRACHER, K. D., «Die Speer-Legende», en *Neue Politische Literatur*, 15, 1970, pp. 425-431. Los tres primeros artículos investigan primariamente organizaeión y proeesos de produeeión.

Durante los doce años de su existencia el Tercer Reich no llegó a cristalizar un equilibrio estable entre los portadores de poder. Una hegemonía de uno de ellos -algo comparable al poder del partido comunista en la Unión Soviética sobre Estado, economía y sociedad- no existió, aunque desde luego no hay que despreciar la creciente propagación de los diferentes complejos de poder nacionalsocialista. Este juicio es, sin embargo, incompleto, pues el concepto de policracia apunta a un segundo planteamiento: las relaciones entre los portadores de poder y la población.

11. La historia social forma el trasfondo del planteamiento. Esta, sin embargo, a excepción de unas pocas monografías e indicaciones desperdigadas, apenas está investigada [43]. Así, faltan casi totalmente investigaciones sobre las clases medias [44] y los campesinos [45]. Los trabajadores han sido tratados ya desde puntos de vista generales, pero no se ha profundizado más según regiones y ramos; los trabajadores agrícolas en absoluto han sido tenidos en cuenta todavía detenidamente. La situación del funcionariado bajo y de los empleados apenas se conoce, y faltan estudios sobre los problemas sociales de las grandes ciudades. Especialmente escasean las investigaciones sobre el problema de cómo la población en su organización social y regional enjuiciaba al sistema nacionalsocialista y cómo se comportaba en situaciones concretas. Y en esto no puede tratarse sólo de una des-

---

[43] HENNIG, *Thesen zur deulschen 8ozial-und Wirlschaflsgeschichte.* Es significativo que Honnig sólo habla de «tesis» y «notas». Su planteamiento tiene el defecto de quedarse andado de principio en la teoría del fascismo, sin conocer efectivamente la situación y la evolución política de las capas sociales y grupos concretos en el Tercer Reich. Con ello lo único que se hace es continuar con otro ropaje la polémica sobre la inculpación o exculpación de los grupos directivos no nacionalsocialistas durante el Tercer Reich. Exposiciones generales de la historia social: LÜTGE, F., *Deulsche 8ozial- und Wirlschaflsgeschichte,* Berlín, 1960; TREUE, W., *Wirlschaflsgeschichte der Neuzeit,* Stuugart, 1962; SERAPHIM, P. H., *Deulsche Wirlsohafls und 8ozia/geschichle,* Wiesbaden, 1962; SCHOENBAUM, D., *Die braune Revolution,* Colonia, 1968.

[44] WINKLER, H. A., *Mitleistand, Demokratie und Nationalsozialismus,* Colonia, 1972 (el trabajo sólo llega hasta 1933). Hasta el momento es desconocido cómo reacionaron realmente las dases medias ante la fracasada política de dases medias del Tercer Reich.

[45] Sobre todo están sin adarar los conflictos del *Reíchnáhrstand* con los labradores a cuenta de la legislación de las heredades no enajenables, así como sobre la política de mercado y de tributación. Ya un vistazo somero de los procesos de los tribunales especiales muestra que los labradores no reaccionaban en general de modo positivo ante el *Reichnáhrstand* (sobre esto *vid. Die Verzeichnungen der Bestánde des 80ndergerichls München im Hauptstaatsarchiv München,* Sección V).

cripción de vacilaciones en el estado de ánimo [44], sino del análisis del actuar real, con sus consecuencias positivas y negativas para el individuo concreto y para los grupos sociales.

A causa de este subdesarrollado nivel de la investigación apenas es posible hacer afirmaciones seguras sobre el difícil problema de las relaciones entre los portadores de poder y las diferentes agrupaciones sociales en Alemania. Sobre todo habría que guardarse de precipitadas afirmaciones globales definitivas, como, por ejemplo, la del «carácter burgués del nacionalsocialismo» o la de la aceptación sin condiciones de la dirección del Tercer Reich por parte de la mayoría del pueblo alemán.

La naturaleza policrática del Tercer Reich esbozada más arriba exige, a la vista del problema existente, algunas consideraciones metódicas previas, que apuntan en tres direcciones:

1." Primero habría que precisar los modos de actuación de cada portador de poder respecto a las organizaciones inmediatamente dependientes de él estatutariamente, los llamados *controling units* de Dahl. Este problema remite irremisiblemente al complejo de los procesos de penetración y diferenciación y de los conflictos de competencias involucrados en él, si bien ahora bajo un aspecto nuevo: la propiedad de esas *controling units* de servir de eslabones de unión entre el poder y la población. Esto no se seguirá tratando aquí.

2." Hay que plantear el problema de las relaciones de los portadores de poder singulares con los sectores de población no organizados inmediatamente a través de ellos. Se trata aquí de la problemática de las dependencias sociales, económicas y culturales, y ello desde el doble punto de vista de la conformidad y la no conformidad. Este planteamiento amplía desde luego el primero en una nueva dimensión, pues las relaciones entre los portadores de poder y sus organizaciones repercuten necesariamente en el comportamiento y en el grado de dependencia de la población.

3." Ambos problemas no permiten ciertamente perder de vista otro complejo, el de los intereses comunes que tienen los portadores de poder por la población, vinculado esto con los problemas de estabilidad del régimen. Este problema se plantea incluso con especial intensidad, ya que el Tercer Reich no pudo ser derribado desde den-

---

[44] STEINERT, M., *Hitlers Krieg und die Deutschen. Stimmung und Haltung der deutschen Bevolkerung im Zweiten Weltkrieg,* Düsseldorf, 1970.

tro, sino sólo desde fuera. Sin embargo, en una policracia no se debería considerar necesariamente la comunidad de intereses como acuerdo explícito, también puede tratarse de convergencia dentro de un cierto marco de condiciones históricas. Respecto a la estabilidad hay que distinguir entre estabilidad o inestabilidad globales del régimen y las inestabilidades de sectores parciales. Ambas cosas se concretan en el comportamiento de la población, cambiantes en cada caso, dependiendo esto a su vez de las cambiantes relaciones dentro de la policracia, de su capacidad para llevar a cabo tareas centrales de la sociedad (verbigracia superación de crisis económicas), así como de las divergencias entre la cultura política de la población y la del régimen.

Aquí se va a esbozar someramente la tercera cuestión. Se puede aventurar la hipótesis en sí trivial de que la policracia en el Tercer Reich -si bien a partir de diferentes objetivos, desde luego convergentes- tenía un interés genuino por controlar lo más completamente posible toda la población productora. Esta hipótesis excluye metódicamente de entrada que se pudiera hablar de un interés unilateral por una determinada capa social o clase.

El interés por un control total se puede explicar, por una parte, por los objetivos, pero por otra también psicológicamente por las experiencias traumáticas de los nacionalsocialistas y de la gran industria en relación con los disturbios sociales y los conflictos durante la República de Weimar. Para la gran industria se trataba de encontrar una salida del propio estancamiento a principios de los años treinta, que no debía ser puesto en peligro por un comportamiento no conformista de los trabajadores; para el nacionalsocialismo se trataba de imponer las pretensiones hegemónicas mundiales que se habían venido abajo a causa de la perdida Primera Guerra Mundial, así como de procurar privilegios para sus seguidores; para el ejército se trataba del rearme, así como, vinculado a ello, de extender la propia posición política, bastante aislada durante la República de Weimar.

Conflictos por los objetivos podían surgir al sobrepasar la política nacionalsocialista de hegemonía las posibilidades de la economía y del ejército, por ejemplo al llevar a la economía a un callejón que iba en contra de la maximalización de la ganancia. Los conflictos aparecieron efectivamentte en la querella por la política de autarquía y, de modo latente, en los pensamientos de golpe de estado de oficiales

del ejército poco antes de comenzar la guerra. Los éxitos en la primera fase de la guerra restablecieron las viejas convergencias de intereses, que no empezaron a divergir hasta la derrota de Stalingrado en 1943.

El control total de la población sólo era posible bajo cuatro condiciones: 1." La atomización de la sociedad en individuos aislados que no estaban en condiciones de organizarse solos y, con ello, de ofrecer una resistencia con perspectivas de éxito [47]. 2." La salvaguardia de los conflictos internos de poder frente a las posibilidades de intervención de gente de fuera. 3." El encubrimiento del carácter policrático del poder por medio de símbolos personales e ideológicos, por ejemplo el aura carismática del *Führer.* 4." La garantía del nivel de vida a una altura calculada de tal manera que no menoscababa los intereses particulares de los portadores de poder.

El régimen consiguió cumplir en alta medida con tres de estas condiciones. La atomización de la sociedad se produjo en dos fases solapadas, la aniquilación de los partidos republicanos y las asociaciones, así como sus organizaciones sucesoras y, a partir de 1934, el aislamiento de grandes partes de la población por medio del terror amedrantador de la policía. Sólo fracasó frente a la jerarquía católica y frente a la Iglesia testimonial *(Bekennende Kirche).* La salvaguardia de los conflictos internos de poder se realizó monopolizando y regulando con éxito los cauces de la información, una condición para la incapacidad de acción de una oposición que habría tenido que poder formular alternativas; yel encubrimiento fue casi perfecto, por l0 menos en lo que se refiere al reconocimiento del valor simbólico de Hitler entre la población. En lo que se refiere a la garantía del nivel de vida, el régimen se vio obligado a demostrar muy especialmente su capacidad funcional. Se veía aquí forzado al éxito, pues amplios sectores alemanes habían depositado grandes esperanzas en el «nuevo Estado». Este problema abarca, visto de modo simplificado, tres as-

---

[47] La atomización de la sociedad se vio facilitada y acelerada por el hecho de que considerables partes de la población se adaptaron pronto al estilo de gobierno del régimen. Así, por ejemplo, se puede ver por las actas de la oficina de la Cestapo en Wörzburg que era grande la disposición a denunciar. Hay que subrayar el respecto que a menudo los denuneiantes no eran confidentes o miembros del partido, sino ciudadanos «normales» que «solucionaban» de este modo sus conflictos sociales diarios con su entorno (conflictos por herencias, enemistades entre vecinos, competencia comercial y querellas de inquilinato). Al parecer en esto estaban todas las capas sociales implicadas por igual.

pectos: la situación de la clase media, de los campesinos y de los trabajadores.

El nacionalsocialismo no fue capaz de formular una política unitaria para las clases medias. Así, los esfuerzos esporádicos de los primeros tiempos fracasaron por lo general ya en 1933-34. Hay síntomas dignos de consideración de que justamente las clases medias autónomas, pero también el bajo funcionariado, tendían al descontento, en caso de que no se identificaran con las organizaciones del nacionalsocialismo. En cualquier caso, a finales de los años treinta se había disipado en gran parte la euforia del principio. La política agraria del *Reichnährstand,* especialmente la política de ordenación y de mercado, con sus numerosas posibilidades de intervención y sus reglamentaciones de la administración de la empresa, provocaron, tras una actitud aprobatoria al principio, justamente entre los campesinos pequeños y medianos descontento y comportamientos discrepantes (por ejemplo transgresiones de los precios prescritos o matanzas ilegales), sobre todo porque esa política por lo general sólo favorecía a los grandes campesinos. Documentos sobre estos hechos se pueden encontrar sobre todo en los informes de los presidentes de las administraciones regionales *(Regierungspräsidenten),* de la Gestapo y de las asociaciones comarcales de campesinos, pero además también en la estadística de los procesos de los tribunales especiales. Ambos complejos de problemas no han sido estudiados hasta ahora ni siquiera incipientemente, de modo que las afirmaciones que aquí se hacen sólo pueden ser consideradas como hipótesis.

De las relaciones entre el régimen y los trabajadores se ha ocupado últimamente Mason [48]. Como hizo ya en sus artículos anteriores, distingue dos fases. La primera de 1933 a 1936, caracterizada por una política de creación de puestos de trabajo y por la creación del DAF, en la que los trabajadores se comportaban con relativa tranquilidad, si bien «resignados y pasivos», una tesis que apunta a una estructura de relaciones inestable, en ningún caso a conformidad de los gobernados con el régimen. Si la tesis fuera correcta -habría que profundizarla con más estudios-, significaría que el nacionalsocialismo había alcanzado un objetivo próximo: obediencia social y tranquilidad. Pero posiblemente los modelos de comportamiento de los trabajadores eran más complejos. Para la segunda fase, de 1936 a

[48] MASON, T., *Arbeiterklasse und Volksgemeinschaft*, Opladen, 1975.

1939, caracterizada por una parte por el pleno empleo y por otra por la escasez de mano de obra especializada, así como de materias primas y, por lo tanto, por una administración más ahorrativa y una disciplina más estricta (implantación de las cartillas de trabajo, *Arbeitsbücher),* constata Mason una relación de virulenta tensión entre el régimen y los trabajadores. Habla incluso de odio en sectores laborales y ofrece como demostración las crecientes huelgas de brazos caídos, la negligencia y el creciente absentismo laboral.

Esta opinión no es del todo aceptable sin más. La situación era probablemente ambivalente. Puede que sea indiscutible que los trabajadores fueran en general escépticos frente al nacionalsocialismo. Sin embargo, su indisciplina no ha de ser necesariamente valorada como la expresión de un ambiente de lucha de clases, también puede ser interpretado como un comportamiento típico del pleno empleo. En cualquier caso, el régimen no se sentía fundamentalmente amenazado, pues el descontento de los trabajadores no se traducía ni en acciones políticas ni en protestas sociales de consideración. Los nacionalsocialistas le hicieron frente con una estrategia doble: la garantía del nivel de vida, mantenida incluso hasta la proclamación de la «guerra total», y el aumento del terror policial, en casos de comportamiento manifiestamente discrepante, recayendo entonces en el complejo SS/SD/Gestapo nuevas tareas que aumentaban considerablemente su importancia política para toda la policracia [49].

Pese a toda la perceptible distancia y descontento de los trabajadores, de sectores de la clase media y de los campesinos, no se puede perder de vista desde luego que la dirección del Tercer Reich consiguió ampliamente producir conformidad, incluso disposición para cooperar, en tal medida que no se vieron amenazados desde dentro sus planes, especialmente la preparación de la guerra. Esta contradicción en la actitud de una población completamente decepcionada y malhumorada, que hasta ahora no ha acertado a explicar la investigación sobre la resistencia, puede ser explicada, sin embargo, con

---

[49] Acerca de esto es digno de atención el hecho de que las endurecidas disposiciones de Derecho laboral publicadas al principio de la guerra, en septiembre de 1939, fueron pronto abolidas una a una. Hasta ahora no está elaro si es que el régimen tenía miedo al descontento entre los trabajadores o si es que se vio que las disposiciones entorpecían la producción. Por otro lado, Hitler era, desde luego, de la opinión de que los trabajadores «eran en ese momento de los más fieles». Sobre esto *vid. Hitlers Tischgesprache,* anotación del 2-VHl-1941, p. 138, así como la del 20-V-1942, p. 356.

la indicación de que grandes grupos sociales, escalonados según el tiempo y la estructura socioespacial, rehusaban solamente medidas nazis específicas, sentidas por ellos como molestas e inmorales, en tanto que atañían al propio ámbito vital, pero no rechazaban con todas las consecuencias y con constancia el multifacético régimen en su totalidad.

El segundo problema, las relaciones de cada uno de los portadores de poder con segmentos singulares de la sociedad, se muestra estrechamente ligado al primero. Sin embargo no debería dársele de lado al precisar los análisis del régimen en su totalidad. A fin de cuentas nos ofrece resultados para la pregunta sobre qué peso político pudo tener y que influencias a corto y a largo plazo pudo ejercer el nacionalsocialismo respecto a la ideología y a la transformación de la sociedad.

Claras relaciones de poder sólo pueden averiguarse a duras penas por diferentes factores. Entre ellos se encuentran los complicados solapamientos de funciones dentro de una sociedad industrializada y la nivelación del poder por la juricidad estatal. Sobre todo las clasificaciones sobre la base exclusiva de conceptos de capas sociales o de clase parecen excepcionalmente complicadas y deberían, por ello, ser evitadas. Sin embargo, es posible determinar una serie de relaciones de centros de gravedad que resultan de las funciones de los portadores de poder, es decir, que se pueden reunir en forma de catálogo.

El ejército no dominaba ningún segmento social propio, aparte de sus propios *controling units,* sobre todo dado que en 1933 había cedido las agrupaciones y asociaciones militares al NSDAP/PO. Sólo podía imponer socialmente su punto de vista en tiempos de crisis utilizando sus medios de coerción, que podían llegar hasta el golpe de estado. La gran industria dominaba dentro de la empresa en gran parte a los trabajadores y a los empleados, ya que habían dejado de existir los sindicatos como contrapeso. *Controling units* y segmentos sociales coinciden en este caso, si bien habría que comprobar si el derecho laboral y las regulaciones del trabajo no afectaron en esta situación. Por otra parte se puede establecer con seguridad que el ámbito de poder de la gran industria era asegurado por la política social y de tiempo libre del DAF, que tenía la misión de aumentar los rendimientos laborales, así como por las medidas policiales. El complejo SS/SD/Gestapo controlaba en medida creciente todos los grupos sociales que mostraban un comportamiento político –o que se inter-

pretaba como tal- discrepante en lo económico, así como todos los inconformistas y los grupos marginales de la sociedad. Importante si se imponía como mecanismo de selección social era la seudobiológica teoría racial diseñada y también administrada por las SS frente a la ideología del NSDAP/PO, que se apoyaba más en las convicciones. Pues con ello podían las SS no sólo establecer quién se comportaba de modo discrepante, sino determinar, por así decirlo, «objetivamente», quién pertenecía a la sociedad alemana y quién no. El NSDAP controlaba en gran medida el funcionariado bajo, los empleados y los trabajadores de los organismos públicos. Podía, además, denunciar ideas discrepantes, ciertamente no podía proceder por sí mismo, pero a través de ese terror potencial podía generar buena conducta. Disponía de un instrumental propio en política de propaganda y de cultura, pero aquí tenía que respetar los límites que establecía el Ministerio de Propaganda. Hasta los años de la guerra no consiguió expandir regionalmente su influencia [50]. Desde luego la maraña de la coordinación era extraordinariamente grande.

Resumiendo puede decirse:

1." El carácter policrático del Tercer Reich se desarrolló a partir de la constelación total del régimen al producirse la *Machtergreifung.*

2." El régimen policrático constaba de varias oligarquías, diferentes en cuanto a ideología, intereses, estructura de personal, estilo de trabajo, de las cuales la gran industria estaba organizada según la situación, por lo regular de acuerdo con el principio de competencia o el colegial, el ejército según el principio burocrático-jerárquico y el nacionalsocialismo según el principio de camarillas y de caudillaje.

3.° El elemento más dinámico de la policracia 10 constituía el nacionalsocialismo, desde su punto de vista por necesidad, ya que en la fase de la *Machtergreifung* su situación era precaria. La condición para su posibilidad de expandirse estribaba en el temor de los otros dos portadores de poder de no poderse imponer en la crisis económica frente a las fuerzas revolucionarias alemanas.

4." La maraña de competencias en el Tercer Reich no se explica sólo por la hipermaquiavélica política de Hitler, sino por los perma-

---

[50] A menudo por lo que se refiere a los trabajadores se trata de un poder sobre el tiempo libre y los comportamientos correspondientes, lo que no debe hacer perder de vista que en el puesto de trabajo tenían validez otras reglas.

nentes intentos de penetración, diferenciaciones y compromisos de cada uno de los portadores de poder. Este hecho tampoco puede reducirse a una pareja típica ideal de conceptos como *improvisación-planificación política,* pues Hitler y los nacionalsocialistas perseguían perseverantemente -si bien a menudo improvisando en la táctica- el objetivo de asegurar su posición política, aunque a veces encontraban resistencia y, por ello, llegaban a sus límites.

5." El Tercer Reich no encontró una Constitución propia, estable, dentro de la cual se habría desarrollado su política según unas reglas de juego constantes, aceptadas por todos, transpersonales. Por ello habría que evitar el concepto de pluralismo y la concepción teórica que le sirve a base, pero también el concepto de «anarquía», ya que el nacionalsocialismo no tenía la menor tendencia a la supresión del poder.

6." Los miembros de la policracia eran mutuamente dependientes, por lo que se arreglaban entre ellos, por lo que desde fuera pudo tenerse la impresión de que se trataba de un poder monolítico.

La República Federal en la continuidad de la historia alemana

Lothar Gall *

En la actualidad se habla mucho del redescubrimiento de la historia, en la opinión pública, en la conciencia colectiva y también en la política -aquí cuenta en el sentido de los límites de lo que pueda hacerse, del entramado histórico como condicionante, al que nadie se puede sobreponer impunemente--. El historiador escucha esto con complacencia, pero entre tanto se ve confrontado a veces con comparaciones demasiado audaces, por ejemplo cuando, en política exterior, se habla tanto de nuevo de la continuidad de la «situación central» de Alemania entre Este y Oeste desde la época de la paz de Westfalia -como si en estos trescientos años no hubieran cambiado repetidas veces y de raíz todas las circunstancias y relaciones de poder, todas las condiciones internas y externas, y como si no fuera absolutamente incomparable el «objeto» en cada caso (aquí el Sacro Imperio Romano-Germánico, allí la República Federal, por silenciar las «estaciones intermedias»)-. Evidentemente, así se desatiende algo completamente decisivo, esto eso, que la continuidad presupone un mínimun de identidad, no en el sentido metafórico hoy al uso, sino en el literal: la identidad del objeto que está ante nuestros ojos. Pero de esta identidad del objeto se carece de forma escandalosa en la his-

* Lo que sigue se basa en la conferencia que el autor dio el 30-VI-1984 en el edificio berlinés del Reichstag para la apertura de la parte reformada («Origen y evolución de la República Federal Alemana») de la exposición permanente «Cuestiones de historia alemana».

toria alemana en comparación con los clásicos Estados nacionales de Inglaterra y Francia, España y Portugal o incluso los Estados nórdicos. Alemania, o 10 que por tal entendieron sus moradores en cada una de las épocas, está involucrada desde hace siglos en un constante proceso de reducción y partición, perdió región tras región desde el siglo XVI, se reorganizó en 1866-1871 sin Austria, sin la monarquía habsbúrgica, cuya dinastía le había proporcionado emperadores durante medio milenio, sacrificó en 1919 casi una séptima parte de su territorio y después de 1945, además de ser separada de sus regiones al este del üder y el Neisse, fue partida en dos formaciones estatales que desde muy pronto se consolidaron interiormente. Con este proceso de reducción y partición, y con las numerosas revoluciones políticas y sociales que vinieron de su mano, se alteró también continuamente el balance de fuerzas, así en el núcleo que permanecía como en sus restos y partes. Esto vale tanto desde el punto de vista confesional y cultural como respecto a la estructura económica y la estratificación social. Afectó al ámbito político, la Constitución, el papel y la relación entre los partidos, la organización de la administración estatal y el ejército, así como a la posición de las iglesias, el sistema fiscal o las formas dominantes de la vida social, hasta a un estilo de vida específicamente «nacional», por sólo nombrar algunos puntos y ámbitos [1]. A ello se añade que aquel proceso y 10 que 10 había propiciado en cada caso, por 10 general también alteraron decisivamente las perspectivas y valoraciones históricas, conduciendo a repetidos distanciamientos y reorientaciones, a menudo fundamentales. «Toda la historia del mundo desde Adán en adelante está hoy teñida de germanismo victorioso y orientada hacia 1870-1871», así, irónicamente, glosó en cierta ocasión este fenómeno el historiador suizo Jacob Burckhardt, con la vista puesta en la fundación del Reich de 1871 y sus efectos [2].

Algo parecido se puede observar también en otros países en momentos cruciales de la historia. Piénsese por ejemplo en el significado de la Revolución de 1789 para la consciencia histórica y la manera de entenderse a sí mismos de los franceses. Pero nunca ha sido esto

1 Sobre esto, en detalle: CONZE, W., y LEPSIUS, M. H. (eds.), *Soziaigeschichle der Bundesrepublik Deulschland. Beiträge zum Kontinuitätsproblem*, Stuttgart, 1983.

2 Carta a Fiedrieh von Preen, Noehevieja de 1877, en BURCKHARDT, I, *Briefe. Vollständige und kritische Aufgabe*, rev. por BURCKHARDT, M., vol. V, Basilea/Stuttgart, 1963, p. 184.

tan pronunciado como en Alemania. La verdadera continuidad de la historia alemana parece ser ante todo su discontinuidad, la constante alteración de sus fundamentos, la demolición de tradiciones y la fundación –a menudo ciertamente arbitraria en un primer momento– de nuevas tradiciones. Observada bajo esta luz, la cesura de 1945, por más radical y profunda que fuera en consecuencias, se ensambla en una cadena histórica, en un proceso de constantes remodelaciones históricas, ante todo desde la quiebra del antiguo Reich a finales del siglo XVITI.

En todo caso, en ningún momento ha habido una especie de tabula rasa, una hora cero en la historia, tampoco en 1945, pese a 10 notorio que fue entonces un sentimiento semejante entre muchos contemporáneos. Nunca dominó de forma inequívoca 10 absolutamente nuevo, siempre hubo lazos históricos, en parte muy conscientes. Sí, se puede decir que la disolución, en muchos aspectos radical, del nexo histórico-político hasta entonces existente hizo que creciera extraordinariamente la necesidad de orientarse por medio de constantes históricas firmes y sustanciales, con aquello que había sobrevivido, interior y exteriormente intacto y cargado de futuro, a la caída, a las modificaciones fundamentales del más reciente pasado. No obstante, junto a ello entraba en juego otro elemento muy distinto de la continuidad histórica: el de la elección consciente.

Continuidad histórica significa por 10 común la fuerza que distingue al conjunto de relaciones desarrolladas históricamente, a las estructuras, como hoy se prefiere llamarlas: en la forma del Estado, en la vida económica, en la organización y tendencias dominantes de una sociedad, en su clima cultural. Comprenderlas objetivamente y sin prejuicios y tenerlas en cuenta es uno de los requisitos de la acción política eficaz. Al mismo tiempo representan una verdadera carga –lo que se olvida fácilmente en otras historias nacionales, ante un anhelo y una necesidad de identidad histórica que han llegado a ser tan poderosos, ante la admiración hacia todo lo que parece firmemente dispuesto y engranado, hacia todo 10 que proporciona orientaciones claras-o El especial recorrido de nuestra historia nunca nos ha librado completamente de esa carga del pasado, pero, en contra de una opinión repetidamente expuesta, sí la ha aliviado a menudo de manera nada despreciable, al hacer posibles opciones fundamentales en diversas ocasiones y en una dimensión desconocida para la mayoría de las demás naciones.

Lo que hoy se lamenta tantas veces: la falta de una línea clara e inequívoca, nuestra historia como una historia de constantes rupturas, el antagonismo de diferentes tradiciones, en una palabra, la continuidad en la discontinuidad, todo eso fue al mismo tiempo una oportunidad que una y otra vez se volvía a presentar. Y, desde la distancia de cuarenta años que ahora parecen fugaces, ya casi no se puede discutir que los alemanes, después de 1945, la han aprovechado decidida y muy exitosamente allí donde eran libres.

Esto ha sucedido de repente con un distanciamiento radical-visto en conjunto-- respecto al más reciente pasado y, por añadidura, respecto a todo l0 que éste había contribuido a levantar tan inequívoca y decididamente. Y por otra parte, en un enlace rotundo y consciente con determinadas tradiciones y líneas de desarrollo que hasta entonces, con toda su autonomía y fuerza interior, no eran las dominantes: el centenario de la Revolución de 1848 en 1948 ofreció un ejemplo de ello, procedente de las fuentes mismas y muy inmediatamente comprensible [3].

A un acontecimiento de esas características, que funda conscientemente una tradición no arrendrándose ante l0 históricamente heterogéneo, se le adjudica rápidamente el veredicto de artificial, incluso de artificioso, y ésta es también la categoría con arreglo a la cual la mayoría de los observadores sigue los esfuerzos correspondientes en el otro Estado alemán, la RDA [4]. Es ciertamente artificioso si sólo se

---

[3] CL de entre la gran cantidad de escrito del Centenario, especialmente HEUSS, Th., 1848. *Werk und Erbe*, Stuttgart, 1948; VOSSLER, O., *Die Revolution von* 1848 *in Deutschland,* Frankfurt a. M., 1948; MOMMSEN, W., *Grosse und Versagen des deutschen Bürgerlums. Ein Beilrag zur Geschichle der Jahre* 1848-49, Stuttgart, 1949; y también KLJCZYNSKI, 1, *Die wirtschaftlichen und sozialen Jlorausselzungen der Revolution von* 1848-49, Berlín, 1948.

[4] Esta categoría capta el problema sólo superficialmente. Bajo presupuestos y condiciones completamente distintos, la evolución en el caso de la RDA ha sido en cierto sentido muy parecida a la de la República Federal. Y también aquí se hicieron, y se hacen cada vez más visibles, los límites de la «institución» o fundación de determinadas tradiciones de las que aún habrá que tratar en referencia a la República Federat Estas tradiciones remiten asimismo a las cosas que se han seguido compartiendo y que, por elección premeditada y en cierto modo monopolizadora, pueden ser apartadas de entre las continuidades de la historia alemana hasta un segundo plano, pero no se las puede hacer desaparecer. Esto vale para lo que comparte y se considera en ambos lados positivo -por ejemplo, las tradiciones de la Ilustración, del Clasicismo, muchos aspectos de la Reforma e incluso algunas cosas en figuras como Federico el Grande o Bismarck-, pero también para lo negativo: aun cuando de la historiografía y la propaganda de la RDA se extraiga a veces la impresión de que la época del nacional-

queda en ideología y disfraz. En cambio, si desarrolla una energía vitalizadora -yeso sólo lo decide en última instancia el proceso histórico mismo, el comportamiento de las personas y la evolución histórica de una comunidad-, entonces constituye un elemento de primer grado para hacer historia. Este ha sido el caso, de forma muy explícita, en la República Federal, hablando de su historia que ya dura treinta y cinco años. Destacando en especial determinadas fases y determinados ámbitos de la historia alemana -por ejemplo, la evolución del parlamentarismo, la expresión y concreta formulación del pensamiento democrático, el surgimiento del Estado de Derecho-- y relegando otros, ha conferido a la República una continuidad propia dentro la historia alemana que ya hoy determina la consciencia histórica con bastante más fuerza de lo que muchas veces todavía se pIensa.

En el centro de todo ello está una opción por un determinado orden político, económico y cultural, referida de lleno al presente, pero fundamentada asimismo en algunas tradiciones de la propia historia. Que esa opción fuera posible se debió a la interrupción de la continuidad histórica en algunos ámbitos decisivos; esto nunca se subrayará con la suficiente rotundidad. En ese mismo suelo radican, dispuestos para ser desarrollados y concretados, algunos elementos dolorosos, asientos de una cuenta de pérdidas y ganancias que en la historia nunca resulta completamente satisfactoria.

Si uno mira hacia atrás, apenas parece problemático, más bien al contrario, parece necesario y saludable que en muchos ámbitos se produjera una amplia sustitución de las fuerzas hasta entonces dirigentes [5], que se llegara así a un cambio decisivo de personas en la

---

socialismo habría consistido en unos años de dominio extranjero sobre la actual ROA, nadie podrá aceptar allí seriamente que éste sea modo de acabar de verdad con los problemas de nuestro pasado común. Cf. con los problemas y referencias que aquí sólo pueden ser apuntados -tratarlos con más detalle sería un tema en sí mismo—, entre otros, NEIIIIAEIIHER-WEHPY, U., .Von der Urgesellschaft bis zur SED. Anmerkungen zur "Nationalgeschichte der OOR"», en *Deutschland Archiv,* núm. 16, 1983, pp. 145 Yss. Para la propia discusión de la ROA, BARTEL, TI., Y SCIIMIDT, W., .Tlistorisches Erbe und Traditionen - Bilanz, Probleme, Konsequenzen», en *Zeitschrift für Geschichte,* núm. 30, 1982, pp. 816 Yss., Yla bibliografía allí mencionada.

[5] Junto a ello, las reflexiones sintetizadoras de SCIIWARTZ, TI. P., *Die Ära Adenauer. Gründerjahre der Republik* 1949-19.57, Stuttgart/Wiesbaden, 1981, pp. 405-417. Todavía fundamental, ZAPF, W., *Wandlungen der deutschen Elite. Ein Zirkulationsmodell deutscher Führungsgruppen* 1919-1961, Munich, 1966 (2." ed.). Como sucinto resumen, ZELINHKY, U., .Bedingungen und Probleme der Neubildung

política, en la administración, en el ejército que había de surgir de nuevo, en parte también en las iglesias, en la ciencia y en la economía, allí donde había una participación y una responsabilidad directas respecto a los acontecimientos y la evolución del pasado más inmediato [6]. Esto tuvo un significado orientativo fundamental, casi sin precedentes en toda la historia anterior. Pero, aún más importante fue que, en un primer momento desde el exterior con las pérdidas tenlitoriales, la partición y las demás medidas de los vencedores, y después también por medio de decisiones premeditadas de los mismos alemanes, se dieran modificaciones fundamentales y ya desde muy pronto irreversibles en la estructura social, en el reparto de la influencia económica, así como también en la relación entre las diversas ramas económicas y ámbitos empresariales, y finalmente, pero no de menor importancia, en la relación entre campo y ciudad yentre las confesiones. En primer lugar, la casi total desaparición de la gran propiedad del este del Elba, que privó de base económica a uno de los grupos sociales hasta entonces más influyentes, y el final, en la práctica, del papel dominante de la industria pesada, fueron cambios ampliamente significativos y modificaron la estructura de las élites, creando un clima político y social fundamentalmente distinto [7]. Con la desaparición de Prusia, la dislocación del centro de gravedad de la Alemania Occidental a orillas del Rin, la mayor importancia de los territorios del sur y el oeste de la antigua Alemania, con sus tradiciones específicas, y con la amplia derrota del confesionalismo político, precisamente en su aspecto político-parlamentario, estuvieron ligadas otras modificaciones fundamentales que hicieron en la práctica imposible, desde el primer momento, un regreso al *status quo* anterior, una deriva reaccionaria hacia la situación anterior a 1933, obligando formalmente a una nueva orientación.

Que esta nueva orientación a algunos no les pareciera suficiente, es harina de otro costal. Ahora bien: el concepto de Restauración no

von Führungsgruppen in Deutsehland 1945-1949», en BECKER, I. (ed.), y otros, *Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. Zwischen Kapitulation und Grundgesetz*, Munieh, 1979, pp. 217-233.

[6] Como síntesis final, DOTTERWEICH, V., «Die "Entnazifizierung"», en *ibid.*, pp. 123-161. Fundamental NIETHAMMER, L., *Die Mitlauferfabrik. Die EntnaziflZierung am Beispiel Bayerns*, Berlín/Bonn, 1982 (2.ª ed.), así como sobre la zona franeesa, el reeiente trabajo de HENKE, K. D., *]Jolitische Sauberung unterfranzosischer Besatzung. Die Entnazifizierung in Würtemberg-Hohenzollern*, Stuttgart, 1981.

[7] Cf. SCHWARTZ, H. P., *Ära Adenauer* (nota 5), pp. 389 y ss.

basta para describir el camino seguido luego en la práctica [8]. Al contrario, y aquí comienza un área neurálgica, especialmente dolorosa hasta hoy: Restauración significó en la práctica, desde el principio, una amenaza de lo recién surgido, y por cierto bajo *todos* los aspectos. Es un hecho completamente fascinante cómo un gobierno en apariencia conservador, que proclamaba hacia fuera el principio de conservación y restablecimiento, apostara en realidad en los primeros años de la República Federal por la transformación, por el cambio, y esperara de éste la consolidación de la comunidad y a la vez de su propia posición [9]. La invocación de determinadas tradiciones de la propia historia que, como se puso de relieve, apuntaban desde hacía tiempo en una misma dirección, tuvo en esas circunstancias más bien un sentido dinamizador, y no represivo, como ocurre en otros casos con las invocaciones al pasado.

Aumento del margen de actuación mediante la ruptura de la continuidad histórica, esto es, mediante la discontinuidad, y fundación de una nueva continuidad mediante la invocación de determinadas tradiciones de la propia historia hasta entonces, en su mayoría, no dominantes; por más importantes que sean ambos hechos, ciertamente son sólo una parte de lo que la situación de la recién surgida República Federal, consolidada en el interior en un período de tiempo sorprendentemente corto, debe al pasado histórico, a la historia alemana. Un tercer factor de no escaso peso se añadía, y habrá que tenerlo en cuenta como corresponde, para que la imagen global no sea incompleta o, incluso, en muchos aspectos distorsionada.

Como ya se ha dicho, 1945 no fue ninguna hora cero, ninguna tabula rasa histórica, y esto por más fuertes que fueran las modificaciones, la intervención y la voluntad de reordenación interior -por decirlo en palabras del historiador económico muniqués Knut Borchardt, «la más radical de las cesuras político-militar-económicas sólo modifica una parte relativamente pequeña de aquellas continuidades

[8] En este sentido, en primer lugar DIRKS, W., «Der restaurative Charakter der Epoche», en *Frankfurlel Hefte*, núm. 5, 1950, pp. 942 Yss., YKOCON, E., «Die Aussiehten der Restauration», en *ibid.*, núm. 7, 1952, pp. 165 Yss. Para la historiografía de la RDA, cf. ante todo BADSTIIEBNER, R., *Restauration in Wesldeutschland194.5-49*, Berlín Este, 1965. Tntrodueido en la historiografía de la Repúbliea Federal por HUSTER, E. D., Y otros, *Delerminanlen der wesrldeutschen Reslauration 194.5-1949*, Frankfurt, a. M., 1976 (4." ed.).

[9] También SCIIWARTZ, B. P., *Die Ära Adenauer. Epochenwechsel 1957-1963*, Stuttgart/Wiesbaden, 1983, pp. 323 y ss.

que fueron acumuladas con anterioridad en una sociedad. Sobre la nueva época siempre actúa aquello que un día se acumuló. La historia sigue actuando»- 10. Esta energía de las «continuidades acumuladas» que siguen actuando aparece al historiador económico de forma natural y especialmente inequívoca en su especialidad, en el influjo de las estructuras económicas desarrolladas históricamente que, después de la cesura de 1945, volvió a imponer rápidamente su impronta, o en el persitente significado de la evolución económica a largo plazo, o, no lO olvidemos, en el restablecimiento como tal, tras algún titubeo, de un sistema económico ampliamente liberal-capitalista 11. De hecho, aquí destaca de forma especialmente clara el elemento de la persistencia, de una continuidad determinada por circunstancias ya dadas, y no por casualidad la palabra clave, Restauración, se vincula sobre todo con este ámbito, y se establece y se documenta a partir del mismo 12. Pero también en otros ámbitos se pueden ver muy rápidamente, vistos más de cerca, los límites del gran cambio y de la nueva orientación que después de 1945 puso de relieve otras tradiciones históricas: en las grandes organizaciones sociales, las iglesias, los partidos, las asociaciones, todos los cuales permanecieron en adelante sometidos, para algunos sorprendentemente, al influjo decisivo de su propia historia; en la fuerza autónoma y la singularidad de los *Liinder,* incluso allí donde se trataba de nuevas construcciones, síntesis, en la mayoría de los casos, de antiguas unidades históricas; en el sistema y política fiscales; en las formas y métodos de seguridad social, y finalmente, pero no menos importante, en el ámbito llamado, según la actual moda, «de las mentalidades», de los modos de comportamiento y las formas de percepción, igual-

10 «Die Bundesrepublik in den sekularen Trends der witschaftlichen Entwicklung», en CONZE, W., y LEPSIUS, M. R. (eds.), *Sozialgeschichte des Bundesrepublik Deutschland* (nota 1), p. 45.

11 Sobre la evolución económica, el examen de ABELSHAUER, W., *Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 194.5-1980,* Frankfurt a. M., 1983; sobre las decisiones fundamentales sobre el orden político, cf. de entre la ya desbordante literatura en especial AMBROSIUS, G., *Die Durchselzung der sozialen Marktwirtschaft in Westdeutschland* 194.5-1949, Stuttgart, 1977.

12 En este sentido, en especial SCHMIDT, E., *Die verhinderte Neuordnung 194.5-19.52. Zur Auseinendersetzung um die Demokratisierung der Wirtschaft in den westlichen Besalzungszonen und die Bundesrepublik Deutschland,* Frankfurt a. M., 1981 (8." ed.).

mente marcados y determinados por la historia con fuerza insuperable [13].

Pero, ante todo, se puede observar una continuidad de esta clase -al menos indirectamente, por sus efectos e irradiaciones sobre el conjunto de la sociedad y su comportamiento-- en el papel de aquella potencia que fue a la vez portador decisivo y materialización de la ruptura, de la discontinuidad, del reinicio: en el papel del Estado. En realidad, esto sólo es sorprendente a primera vista. En los últimos doscientos años, el Estado, y más exactamente la institución estatal burocrática, ha ganado una especial significación en Alemania, precisamente gracias a las constantes modificaciones del paisaje político, gracias a las numerosas soluciones de continuidad y reconstrucciones fundamentales -de las que él mismo fue, en muchas ocasiones, el motor-o Con mayor intensidad que en muchos otros países, con mayor intensidad, por cierto, que en Inglaterra, que en un primer momento estaba tan por delante económicamente, la institución estatal burocrática se convirtió aquí desde muy pronto en una instancia de orden político clave en la vida de la comunidad, sirviendo posteriormente de ejemplo, en este sentido, para otros países [14]. Pero con ello se definió una orientación hacia el «Estado ordenancista» *(Ordnungsmacht Staat),* que llegó a ser definitoria y característica de nuestra vida política, de nuestra cultura política; para dar aquí sólo un pequeño ejemplo, hasta donde yo conozco no hay casi ninguna analogía, en otras lenguas de nuestro ámbito cultural, para la expresión, corriente entre nosotros, de que algo ocurre «en el ámbito preestatal» *(im vorstaatlichen Raum),* esto es, que algo es todavía provisional, informal, casi privado.

Así que responde a la lógica histórica, o más precisamente dicho, a la evolución específica de Alemania, que después del profundísimo corte en la más reciente historia alemana, después de 1945, y después de las espantosas experiencias con un Estado que había alcanzado el más temible poder absoluto, aún se volvieran a dirigir las expectativas de todos los lados —en la izquierda aún más que en la derecha- en primera instancia al «Estado ordenancista». Naturalmente se puede preguntar: ¿a quién si no, teniendo en cuenta cuál había

---

[13] CL las colaboraciones individuales en CONZE, W., y LEPSIUS, M. R. (eds.), *Sozialgeschichte der Bundesrepublik Deutschland* (nota 1).

[14] CL sobre esto GALL, L., «Zu Ausbildung und Charakter des Tnterventionsstaats», en *Historische Zeitschri/t,* núm. 227, 1978, en especial pp. 562 Yss.

sido la evolución del mundo moderno? Pero en este caso no se trata de una pregunta de principio, sino de grado. Y aquí no se puede pasar por alto que, en esta primera fase de la ruptura y del reinicio, la función ordenadora y modeladora de la institución burocrática estatal, reestablecida con gran rapidez, más bien siguió aumentando, y que desde entonces ha crecido continuamente, en ocasiones tras el velo de unos principios que proclamaban algo completamente distinto -con lo cual no se dice todavía nada acerca de la percepción o no percepción de esta función-o Por ejemplo, el principio de subsidiariedad fue reducido, ya desde muy pronto, esencialmente al ámbito de la política interna, a las relaciones entre los municipios, los *Länder* y el Estado federal; apenas se decía ya álgo de una socialización formal de las funciones estatales.

De este modo, la mayoría de los cambios que pueden ser calificados como profundos, en algún aspecto revolucionarios, en la sociedad, en la economía, en la vida cultural de la recién surgida República Federal se efectuaron a través de actuaciones estatales, de una masa creciente, verdaderamente astronómica, de actos legislativos, un mar de normativas, preparadas y ejecutadas por una burocracia estatal que crecía al mismo ritmo. Apurando mucho, se puede decir que fue una «Revolución desde arriba» como se conoce en la historia alemana en sus múltiples variantes: después de 1808 en Prusia y en el sur y el oeste del recién liquidado antiguo Reich, después de 1866-67 en la Alemania del norte, en el ámbito del Norddeutscher Bund y después en el Reich constituido en 1871, en algunos aspectos en 1918-19 y, en cierto sentido, también después de 1933.

En este contexto se ha hablado de una estructura estatal autoritaria de la historia alemana, de la evolución alemana. La expresión capta sólo a medias la variedad de los acontecimientos y su carácter en parte muy ambivalente. Pero, no obstante, contiene un elemento auténtico. Y si nos ocupamos de la continuidad de la historia alemana con la mirada puesta en nuestro presente, en la República Federal, no se puede ni es lícito ignorar este elemento.

Algunas conquistas imprescindibles e irrenunciables están relacionadas con él: la racionalización y la formalización legal de la vida de la comunidad, el establecimiento de un sistema educativo generalizado, la constitución del Estado social, la creación de condiciones de vida comparables, incluso desde el punto de vista geográfico, regional, para amplísimos sectores de la población, o un proceso de ci-

vilización material de proporciones desconocidas en toda la historia anterior, por sólo nombrar algunos puntos. Pero, tampoco se puede pasar por alto el precio que todo eso tuvo, y da la impresión de que grupos cada vez mayores ya no estarían dispuestos a pagar ese precio sin más ni más, aun cuando puedan hacerse toda clase de ilusiones sobre las consecuencias. Este precio consiste en una pérdida de libertad por cada ganancia, en concreto: en una pérdida de libertad creadora para los individuos y los grupos sociales. En este país se puede decir que el camino hacia un mundo administrativo, prefigurado en muchos aspectos, ha sido efectiva y consecuentemente recorrido --ésta es otra continuidad de la historia alemana en la que la República Federal se asienta-o También puede ser -ciertos signos de ello están a la vista- que la reacción posterior resulte aquí especialmente fuerte. Pero eso atañe al futuro, no al pasado, y por tanto, cae fuera de la competencia del historiador. Como quiera que pueda conformarse realmente ese futuro, siempre llevará consigo elementos del pasado, de una continuidad ligada con el ayer. Debatir esta conexión sigue siendo un constante desafío, con la mirada puesta no en el pasado, sino sobre todo en la construcción del futuro.

Estos artículos proceden de:

WOLFGANG SAUER, «Das Problem des deutschen Nationalstaates», *Politische Vierteljahrschrift,* 3 (1962), pp. 1959-86, en sucesivas reimpresiones se amplió y completó; la traducción se ha hecho por la versión más completa en *Probleme der Reichsgründungszeit* 1848-1889, ed. por H. Bohme, Colonia, 1968, pp. 448-480. Traducido por José A. Pardo.

ECKART KEHR, «Das soziale System der Reaktion in Preussen unter dem Ministerium Puttkamep, *Die Gesellschaft,* 6, 1929/11, pp. 253-274. Reeditado por H. U. Wehler en *Der Primat der Innenpolitik,* Berlín, 1965, pp. 64-86. Traducido por Julio Linares.

WOLFGANG 1. MOMMSEN, «Die Verfassung des Deutschen Reiches von 1871 als dilatorischer Herrschaftskompromiss», en *Innenpolitischen Probleme des Bismarck-Reiches,* ed. por O. Pflanze, Berlín, 1983, pp. 196-216. Traducido por Manuel Ardid.

REINHARD RÜRUP, «Entstehung und Grundlagen der Weimarer Verfasung», en *Fünfzig Jahre deutsche Republik,* ed. por F. A. Krummacher, Frankfurt, 1969, pp. 82-112. Se ha traducido de la versión ampliada en *Vom Kaiserreich zur Weimarer Republik,* ed. por E. Kolb, Colonia, 1972, pp. 218-243. Traducido por Julio Linares.

PETER HÜTTENBERGER, «Nationasozialistische Polykratie», *Geschichte und Gesellschaft,* 4 (1976), pp. 417-442. Traducción de Julio Linares.

LOTHAR GALL, «Die Bundesrepublik in der Kotinuitat der deutschen Geschichte», *Historische Zeitschrift,* 239 (1984), pp. 603-613. Traducido por Manuel Ardid.